

Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut

Riikka Shemeikka, Kaisa Schmidt-Thomé, Jaakko Harkko, Juho-Matti Paavola,
Mika Raunio, Leena Alanko, Anna Björk, Pekka Kettunen, Anne Kouvonen,
Sari Pitkänen, Farid Ramadan, Sirkku Varjonen, Mirkka Vuorento

Kuntoutussäätiö, Demos Helsinki, Helsingin yliopisto, Oxford Research,
Siirtolaisuusinstituutti

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2021:29

tietokayttoon.fi

Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut

Riikka Shemeikka, Kaisa Schmidt-Thomé, Jaakko Harkko, Juho-Matti Paavola, Mika Raunio, Leena Alanko, Anna Björk, Pekka Kettunen, Anne Kouvonen, Sari Pitkänen, Farid Ramadan, Sirkku Varjonen, Mirkka Vuorento

Kuntoutussäätiö, Demos Helsinki, Helsingin yliopisto, Oxford Research, Siirtolaisuusinstituutti

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

© 2021 tekijät ja valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf: 978-952-383-358-6

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto
Helsinki 2021

Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:29

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t	Riikka Shemeikka, Kaisa Schmidt-Thomé, Jaakko Harkko, Juho-Matti Paavola, Mika Raunio, Leena Alanko, Anna Björk, Pekka Kettunen, Anne Kouvonen, Sari Pitkänen, Farid Ramadan, Sirkku Varjonen, Mirkka Vuorento		
Yhteisötekijä/t	Kuntoutussäätiö, Demos Helsinki, Helsingin yliopisto, Oxford Research, Siirtolaisuusinstituutti		
Kieli	Suomi	Sivumäärä	183

Tiivistelmä

Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa, jonka avulla kehitetään maahan muuttaneiden koulutus- ja työllistymispolkuja siten, että heidän työllisyysasteensa nousee ja yhteiskunnallinen osallisuutensa paranee.

Menetelminä olivat kirjallisuuskatsaus, rekisteritutkimus, kysely, asiantuntija-, fokusryhmä- ja tapaustutkimushaastattelut, maakunnallinen ja kansainvälinen tarkastelu, avoin arviointi sekä työpajatyöskentely. Tutkimuksen moninäkökulmaisuus ja -menetelmällisyys toteutettiin analyyttisenä integraationa.

Tuloksiin perustuen annettiin seuraavat suositukset:

- Systematisoidaan osaamisen kartoittamista ja parannetaan sen kattavuutta.
- Luodaan yhtenäinen tietojärjestelmä, joka palvelee toimijoiden välistä tiedonvaihtoa.
- Lisätään kotoutumiskoulutuksen joustavuutta, jotta se soveltuu paremmin erilaisiin elämäntilanteisiin ja tarpeisiin.
- Otetaan eri asiakasryhmien tarpeet tietoisemmin huomioon palvelujen kehittämisessä ja parannetaan toimijoiden kokonaiskuvaa palveluista.
- Ylläpidetään palvelutarjonnan ja -kysynnän alueellista tilannekuvaa ja alueellisia yhteistyöfoorumeita.
- Parannetaan asiakaspalautteen hyödyntämistä sekä vahvistetaan asiakkaiden toimijuutta palvelujen käyttäjinä ja kehittäjinä.
- Järjestellään TE-palveluita siten, että ne palvelevat tehokkaammin maahan muuttaneita.
- Kannustetaan ja tuetaan työnantajia maahan muuttaneiden työllistämässä.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat maahanmuuttaja, koulutus, koulutuspolku, osaamiskartoitus, kotoutumiskoulutus, työllisyys, työllisyyspolku, TE-palvelut, tutkimus, tutkimustoiminta

ISBN PDF 978-952-383-358-6

Asianumero -

ISSN PDF 2342-6799

Hankenumero 20190055

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-358-6>

Utbildnings- och sysselsättningsvägar för invandrare

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:29

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Riikka Shemeikka, Kaisa Schmidt-Thomé, Jaakko Harkko, Juho-Matti Paavola, Mika Raunio, Leena Alanko, Anna Björk, Pekka Kettunen, Anne Kouvonen, Sari Pitkänen, Farid Ramadan, Sirkku Varjonen, Mirkka Vuorento

Gemenskapsfaktorer Stiftelsen för Rehabilitering, Demos Helsinki, Helsingfors universitet, Oxford Research, Migrationsinstitutet

Språk Finska **Sidantal** 183

Referat

Syftet med studien var att producera information som hjälper till att utveckla utbildnings- och sysselsättningsvägar för invandrare så att deras sysselsättningsgrad ökar och deras samhälleliga integration förbättras.

Metoderna omfattade en litteraturgranskning, registerstudie, enkät, expert-, fokusgrupps- och fallstudieintervjuer, regional och internationell granskning, öppen utvärdering och workshoparbete. Studiens multiperspektiv och -metodologiska natur utfördes som en analytisk integration.

Baserat på resultaten gavs följande rekommendationer:

- Systematisera kartläggningen av kompetens och förbättra dess omfattning.
- Ett enhetligt informationssystem skapas som tjänar informationsutbytet mellan aktörerna.
- Öka flexibiliteten i integrationsutbildningen så att den passar bättre i olika livssituationer och behov.
- Behovet hos olika kundgrupper tas mer medvetet i beaktande i utvecklingen av tjänsterna och den övergripande bilden av tjänsterna ska förbättras.
- En regional situationsbild av tjänsteutbudet och -efterfrågan och regionala samarbetsforum upprätthålls.
- Förbättra användningen av kundfeedback och stärka kundernas roll som användare och utvecklare av tjänster.
- Organisation av TE-tjänster så att de tjänar invandrare mer effektivt.
- Arbetsgivare uppmuntras och stöds för att sysselsätta invandrare.

Klausul

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord

invandrare, utbildning, utbildningsväg, kartläggningen av kompetens, integrationsutbildning, sysselsättning, sysselsättningsväg, TE-tjänster, forskning, forskningsverksamhet

ISBN PDF 978-952-383-358-6

Ärendenummer -

ISSN PDF 2342-6799

Projektnummer 20190055

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-358-6>

Training and employment paths for immigrants

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:29

Publisher	Prime Minister's Office		
Authors	Riikka Shemeikka, Kaisa Schmidt-Thomé, Jaakko Harkko, Juho-Matti Paavola, Mika Raunio, Leena Alanko, Anna Björk, Pekka Kettunen, Anne Kouvonen, Sari Pitkänen, Farid Ramadan, Sirkku Varjonen, Mirkka Vuorento		
Partner(s)	Rehabilitation Foundation, Demos Helsinki, University of Helsinki, Migration institute of Finland		
Language	Finnish	Pages	183

Abstract

The objective of this study was to produce information that allows developing the training and employment paths of immigrants to improve their employment rate and social inclusion.

The methods used were literature review; register research; a survey; expert, focus group and case study interviews; provincial and international review; an open evaluation; and workshops. The study's multifaceted perspectives and multiple methods were implemented as analytic integration.

Based on the results, the following recommendations were issued:

- systematising the competence review and improving its profitability,
- creating a uniform information system that facilitates information exchange between operators,
- increasing the flexibility of integration training to better suit various life situations and needs,
- considering the needs of different customer groups better when developing services and improving the operator's overall view of the services,
- maintaining the regional situational awareness of the selection of and the demand for services and the regional partner forums,
- improving the utilisation of client feedback and reinforcing the clients' agency as service users and developers,
- re-organising employment services to better serve immigrants,
- encouraging and supporting employers to employ immigrants.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords immigrant, education, training path, competence review, integration training, employment, employment path, employment services, research, research activities

ISBN PDF	978-952-383-358-6	ISSN PDF	2342-6799
Reference number	-	Project number	20190055

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-358-6>

Sisältö

1	Johdanto	9
1.1	Johdatus aiheeseen	9
1.2	Tutkimuksen toteutus	11
1.2.1	Tavoitteet	11
1.2.2	Aineisto, menetelmät ja kohderyhmän segmentointi	12
2	Työikäisten maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspalvelut	21
2.1	Kotoutuminen ja kotoutumispalvelut	21
2.2	Maahan muuttaneiden ohjautuminen koulutus- ja työllisyyspoluille	22
2.2.1	Alkukartoitukset ja alkuhaastattelut	24
2.2.2	Kotoutumissuunnitelma	30
2.3	Eri asiakasryhmien palvelutarpeet ja palvelut	36
2.4	Kokemukset maahanmuuttajapalveluiden uudistusten vaikutuksista	40
2.4.1	Uudistusten vaikutukset	40
2.5	Yhteistyö maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispoluilla	49
2.5.1	Yhteistyön toimivuus ja siihen vaikuttavat tekijät	49
2.5.2	Alueiden yhteistyöverkostot	51
2.5.3	Asiakastyöhön liittyvä yhteistyö ja tiedon siirtyminen	53
2.5.4	Työnantajayhteistyö ja työnantajien tarpeiden huomioiminen	55
3	Osaamisen tunnistamisen mallit ja niiden hyödyntäminen	58
3.1	Osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen	58
3.2	Osaamisen tunnistamisen menetelmät ja mallit eri organisaatioissa	60
3.2.1	Osaamisen tunnistamisen menetelmät	60
3.2.2	Osaamisen tunnistaminen eri organisaatioissa	62
3.2.3	Tutkintojen tunnustaminen	68
3.3	Osaamisen tunnistamisen vaiheet	70
3.4	Tunnistetun osaamisen hyödyntäminen	71
3.4.1	Osaamisen tunnistamiseen vaikuttavat tekijät	73
3.5	Osaamisen tunnistamisen systematisointi	74
3.6	Osaamisen tunnistaminen: yhteenveto	79
4	Kotoutumiskoulutuksen toimivuus ja kehittäminen	82
4.1	Kotoutumiskoulutuksen lähtökohdat	83
4.2	Kotoutumiskoulutuksen erilaisia järjestämistapoja Suomessa	85
4.2.1	Kotoutumiskoulutusten alueellisia eroja	86
4.3	Kotoutumiskoulutukseen ohjautuminen	88

4.4	Kotoutumiskoulutuksen toimivuus	90
4.4.1	Kotoutumiskoulutuksen toimivuuteen vaikuttavat tekijät	90
4.4.2	Kotoutumiskoulutuksen tarvelähtöiset asiakasryhmät	96
4.4.3	Kotoutumiskoulutuksen yhdistäminen muihin palveluihin	100
4.5	Kotoutumiskoulutuksen elementit ja joustavuus	101
4.6	Siirtymät kotoutumiskoulutuksesta.....	104
4.7	Kotoutumiskoulutuksen kehittämistarpeet	105
4.8	Kotoutumiskoulutus: yhteenveto.....	107
5	Maahan muuttaneiden palvelu-, koulutus- ja työmarkkinapolut	109
5.1	Maahan muuttaneiden tyypilliset polut, polkujen kestot ja työllistyminen.....	109
5.1.1	Kotoutumissuunnitelman saaneiden tyypilliset polut	109
5.1.2	Kotoutumissuunnitelman jälkeiset palvelupolut: palveluiden kesto ja palvelujen jälkeinen työmarkkina-asema	113
5.1.3	Kotoutumiskoulutus, muut palvelut ja työllistyminen	118
5.1.4	Polkujen rakentuminen erilaisilla alueilla	121
5.2	Koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkaulat	123
5.2.1	Osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen	124
5.2.2	Asiakaslähtöisyyden puute työllistymis- ja koulutuspalveluissa	125
5.2.3	Taloudellisiin tukiin liittyvät haasteet.....	129
5.2.4	Maahan muuttaneisiin kohdistuvat kielteiset asenteet ja syrjintä	130
5.2.5	Koulutus- ja työllistymispalveluiden riittämätön tarjonta	134
5.3	Tutkimuksen osallistujien ehdotuksia koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkaulojen ratkaisuksi.....	135
5.3.1	Osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen	136
5.3.2	Digitalisaation mahdollisuudet	136
5.3.3	Asiakkaan parempi huomiointi TE-palveluissa	137
5.3.4	Yksilöllisen ohjauksen kehittäminen ja ammattilaisten valmiuksien parantaminen	138
5.3.5	Palvelujen tuominen lähemmäksi työelämää	140
5.3.6	Taloudellisiin tukiin liittyvät haasteet.....	142
5.3.7	Maahanmuuttajiin kohdistuvat kielteiset asenteet ja syrjintä.....	143
5.3.8	Koulutus- ja työllistymispalveluiden riittämätön tarjonta	144
5.3.9	Joustavampi ja kannustavampi kielenopetus	145
5.3.10	Nykyisen järjestelmän selkeyttäminen	146
5.4	Maahan muuttaneiden koulutus-, palvelu- ja työllisyyspolut: yhteenveto	148
6	Yhteenveto ja johtopäätökset	150
6.1	Tutkimuskysymys 1. Maahan muuttaneiden osaamisen tunnistamisen mallit ja niiden systematisointi	150
6.2	Tutkimuskysymys 2. Maahan muuttaneiden kotoutumiskoulutuksen kokonaisuuden toimivuus ja kehittäminen.....	152
6.3	Tutkimuskysymys 3. Kotoutumissuunnitelman saaneiden työikäisten koulutus- ja työllistymispolut ja niiden tuloksellisuus.....	153

7 Suositukset	158
7.1 Osaamisen tunnistaminen	158
7.2 Kotoutumiskoulutus	159
7.3 Koulutus- ja työllisyyspolkujen sujuvoittaminen	160
Lähteet	163
Liitteet	167
Liite 1. Alkuperäiset tutkimuskysymykset ja tarkentavat alakysymykset	167
Liite 2. Tutkimuskatsauksen aineistoon valikoidut julkaisut	169
Liite 3. Lisätietoja valtakunnallisesta kyselystä	171
Liite 4. Kansainvälisiä hyviä käytäntöjä Ruotsista	172
Liite 5. Aineistosta nostettuja hyviä olemassa olevia käytäntöjä ratkomaan tunnistettuja pullonkauloja	180

1 Johdanto

1.1 Johdatus aiheeseen

Ulkomaalaistaustaisen väestön määrä on kasvanut tasaisesti kahden viime vuosikymmenen aikana. Vuonna 2019 Suomessa asui noin 423 000 ulkomaalaistaustaista henkilöä, joista 83 % oli ensimmäisen polven maahanmuuttajia. (Tilastokeskus 2020.)

Suomessa laki kotoutumisen edistämisestä (2010/1386) tähtää siihen, että maahanmuuttajaa tuetaan kotoutumisessa ja vahvistetaan hänen mahdollisuuttaan osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lain tarkoituksena on myös edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Kotoutumislakia sovelletaan henkilöön, jolla on voimassa oleva oleskelulupa Suomessa, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Laki kotoutumisen edistämisestä edellyttää, että valtioneuvosto laatii neljäksi vuodeksi kerrallaan kotouttamisen tavoitteet sisältävän valtion kotouttamisohjelman (Valko), joka ohjaa virkamiesten ja kotouttamistoimijoiden työtä. Maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyviä tavoitteita asetetaan myös hallitusohjelmassa, jossa on määritelty Antti Rinteen ja myöhemmin Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti päämääräksi lisätä työperusteista maahanmuuttoa, korottaa pakolaiskiintiötä sekä tehostaa kotouttamista ja työlupaprosessia. (Hallituksen toimintasuunnitelma 2020.) Paikallistasolla kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta siten, että niiden tulee laatia muiden alueensa toimijoiden kanssa kotouttamisohjelma kotoutumisen edistämiseksi ja yhteistyön vahvistamiseksi.

Sekä yksilötason taustamuuttajat että suomalaiseen yhteiskuntaan liittyvät tekijät vaikuttavat maahan muuttaneiden ihmisten mahdollisuuksiin työllistyä ja rakentaa itselleen mielekäs elämä uudessa maassa. Maahanmuuttajille suunnattujen kouluttautumista ja työllistymistä edistävien palveluiden keskeisenä tavoitteena on tukea tässä prosessissa ja edistää kotoutujan yhteiskunnassa ja työelämässä tarvitsemia tietoja ja taitoja. Ulkomaalaistaustaisten työttömyys on ollut noin kaksinkertaista suomalaistaustaisiin verrattuna. Vuonna 2019 Suomessa syntyneistä oli työttömänä 6,3 %, kun ulkomailla syntyneistä työttömänä oli 11,9 %. (Eurostat 2020.) Maahan muuttaneen hyväkään koulutustaso ei aina takaa työllistymistä tai koulutusta vastaavaa työtä Suomessa. On ongelmallista sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta, jos koulutetut ihmiset työskentelevät koulutustaan vastaamattomassa työssä tai tekevät aiemman tutkintonsa kanssa päällekkäisiä opintoja. (Busk ym. 2016; Kyhä 2011; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017a.) Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeutuminen onkin asetettu Valtion kotouttamisohjelman

(2016–2019) ja Kotouttamisen toimintasuunnitelman (2016) tavoitteeksi. Hallituskaudella 2015–2019 uudistettiin maahanmuuttajille suunnattua palvelujärjestelmää sekä monipuolistettiin koulutustarjontaa ja lisättiin moniammatillista tukea. (Opetushallitus 2017; Pitkänen ym. 2014, 40; Sisäministeriö 2015, 87; Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 33).

Aiheen aikaisempi tutkimus perustuu enimmäkseen, joskaan ei täysin, laadullisiin menetelmiin. Yksilö ja/tai ryhmähaastatteluaineistoon tuloksensa perustavat esimerkiksi Bontebal ja Lillie (2019), Kokkonen ym. (2019), Kärkkäinen (2017), Sotkasiira (2018), Kettunen (2020), Lehtonen & Reiman 2019, Matinheikki-Kokko (2018) sekä Mattila & Björklund (2013). Osa edellisistä on täydentänyt haastatteluja muilla aineistoilla kuten kuntien kotouttamisohjelmilla (Kettunen 2020). Kananen ja Sotkasiira (2018) puolestaan ovat käyttäneet monia eri aineistoja ja menetelmiä, kuten haastatteluja, mediaa ja tarkkailua. Kvantitatiivista aineistoa hyödyntävät esimerkiksi Sarvimäki (2016), Aho ja Mäkiäho (2017) sekä pääosin rekisteritietoja hyödyntävä OECD:n (2018) tutkimus maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatiosta ja kotoutumisesta. Useassa tutkimuksessa on yhdistetty eri tyyppisiä aineistoja. Tavanomaisin tutkimuksen lähestymistapa on ollut asiantuntijahaastattelu, jonka perusteella on tehty kehittämisehdotuksia. Huomattavasti harvinaisempi on ollut maahanmuuttajanäkökulma, jossa kotoutujat ovat itse päässeet ääneen tutkimuksen kohteena (Aho & Mäkiäho 2017; Sarvimäki 2016), kyselyaineiston vastaajina (Lehtoaro ym. 2018; Lehtonen & Reiman 2019) tai haastateltavina (Kananen & Sotkasiira 2015; Mattila & Björklund 2013).

Kotoutumiskoulutuksen vaikutuksista osallistujien kielitaidon kehittymiseen ja työllistymiseen ei ole vielä kattavasti tietoa. Toisaalta palvelujen ja osaamisen tunnistamisen toivuutta on tarpeen tarkastella myös kokonaisvaltaisesti, pelkkää kotoutumiskoulutusta laajemmin. (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2018.)

Työllistymistä ja opiskelua edistävät palvelut eivät tavoita kaikkia maahanmuuttajaryhmiä. Joillakin elämäntilanne tai terveys voivat vaikeuttaa palveluihin osallistumista. Erityisesti naisten osallistumista TE-hallinnon vastuulla oleviin kotoutumistoimiin on katsottu tärkeäksi lisätä (Kosonen ym. 2019; OECD 2018).

Työllistymis- ja opiskeluedellytysten kannalta keskeistä on, että palvelupoluista muodostuu hyvin koordinoituja, selkeitä ja johdonmukaisia kokonaisuuksia, jotka pystyvät vastaamaan asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin (Ala-Kauhaluoma ym. 2018; OECD 2018; Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 100–109). Maahanmuuttajien kotoutuminen ja työelämäosallisuus on nähty keskeiseksi etenkin taloudellisesta näkökulmasta. Toimivat kotoutumispolut ovat tärkeitä myös inhimillisestä näkökulmasta maahan muuttaneiden ihmisten hyvinvoinnin ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisääjinä.

On arvioitu, että kotoutumista voitaisiin tehostaa panostamalla kotoutumislain mukaiseen, monialaiseen ja verkostomaiseen toimintatapaan valtakunnallisella ja alueellisella tasolla sekä tiivistämällä eri toimijoiden yhteistyötä paikallisella tasolla. (Ala-Kauhaluoma ym. 2018; OECD 2018; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017b.)

1.2 Tutkimuksen toteutus

1.2.1 Tavoitteet

Tutkimuksen päätavoitteena on tuottaa tietoa, jonka avulla pystytään systematisoimaan ja kehittämään maahan muuttaneiden koulutus- ja työllistymispolkuja siten, että ulkomaa-laistaustaisten työllisyysaste nousee ja yhteiskunnallinen osallisuus paranee.

Tutkimuksen päätavoitteen saavuttamista tukevat osatavoitteet ovat:

1. Selvittää kokonaisvaltaisesti, millaisia koulutus- ja työllistymispalveluja aikuisille maahanmuuttajille on tarjolla, mitkä ovat tyypillisimmät palvelupolut eri maahanmuuttajaryhmille, mihin ohjaus eri palveluihin perustuu ja miten erilaiset palvelupolut tukevat työllistymistä.
2. Selvittää, millaisia maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen malleja Suomessa on, ja miten osaamisen tunnistamista kannattaa kehittää
3. Luoda mahdollisimman tarkka kokonaiskuva erilaisista palvelupoluista ja niiden uudistustarpeista.

Tutkimus lisää tietoa eri hallinnonalojen ja toimijoiden moninaisten toimenpiteiden yhteistoimivuudesta ja -vaikutuksista, samoin kuin palvelujen saatavuuden ja laadun sekä osaamisen tunnistamisen alueellisista ja toimijoiden välisistä eroista. Huomiota kiinnitetään yksittäisten toimenpiteiden asemesta palvelupolkuihin. Tutkimus tuottaa tietoa sekä pidemmältä aikaväliltä että vuoden 2015 jälkeen tehtyjen uudistusten näkökulmasta. Tutkimuksessa kartoitetaan nykytilannetta ja tuotetaan ehdotuksia palveluiden, työllisyyden ja osaamisen tunnistamisen parantamiseksi. Kotimaisen aineiston lisäksi hyödynnämme myös kansainvälisiä kokemuksia erityisesti Ruotsista, ja mukaan otetaan myös maahan muuttaneiden omat kokemukset.

Tutkimuksen tavoitteita konkretisoivat tutkimuskysymykset määriteltiin hankkeen tehtävänannossa:

1. Miten kotoutumiskoulutus ja palvelupolut toimivat tällä hetkellä?
2. Millaisia koulutus- ja työllistymispalveluita kotoutumissuunnitelman saaneille työkäisille on tarjolla ja mikä on niiden tuloksellisuus?

3. Millaisia maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen malleja Suomessa on ja miten niitä hyödynnetään?

Kuhunkin kysymykseen liittyy sarja tarkentavia alakysymyksiä (ks. liite 1).

Raportissa esitellään ensin tulokset osaamisen tunnistamisen, toiseksi kotoutumiskoulutuksen ja kolmanneksi maahan muuttaneiden koulutus- ja työllistymispolkujen osalta. Jokaisessa tulososiossa esitellään aikaisemman tutkimuksen tuloksia kyseisestä aiheesta perustuen tutkimuksessa tehtyyn kirjallisuuskatsaukseen. Kussakin tulososiossa esitetään myös aiheen yhteenveto. Koko tutkimuksen yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset ovat erillisenä lukuna raportin lopussa.

1.2.2 Aineisto, menetelmät ja kohderyhmän segmentointi

Tutkimuksessa on käytetty aineistona Kuntoutussäätiön toteuttamaa valtakunnallista kyselyä, asiantuntijahaastatteluita, asiakkaiden ja ammattilaisten fokusryhmähaastatteluita sekä tapaustutkimushaastatteluita, Kuntoutussäätiön ja Siirtolaisuusinstituutin toteuttamaa kirjallisuuskatsausta, Siirtolaisuusinstituutin laatimaa maakunnallista tarkastelua, Helsingin yliopiston toteuttamaa rekisteritutkimusta, Oxford Researchin toteuttamaa kansainvälistä vertailua ja avointa arviointia sekä Demos Helsingin ja Kuntoutussäätiön toteuttamaa yhteiskehittämistä ja haastekarttatyöpajatyöskentelyä.

Tutkimuksen kohderyhmä

Tutkimuksen kohderyhmänä ovat laajasti ottaen kohti työelämää suuntautuneet työikäiset maahanmuuttajat. Tutkimuksen ohjausryhmä määritteli tutkimuksen kohderyhmän segmentit seuraavasti: 1) nopeasti työhön pyrkivät, 2) korkeasti koulutetut, 3) ammatilliseen koulutukseen suuntaavat, 4) henkilöt, jotka tarvitsevat perustaitojen vahvistamista, 5) henkilöt, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita, 6) työvoiman ulkopuolella olevat (esim. kotivanhemmat).

Rekisteriaineistoihin perustuva analyysi

Rekisteriaineistolla tehtävän selvityksen tavoitteet jakautuvat kolmeen osaan. Ensimmäinen tavoite on tunnistaa yleisimmät koulutus- ja työllistymispalveluiden muodostamat palvelupolut ja tarkastella kuinka eri maahanmuuttajaryhmät jakautuvat eri palvelupoluille. Toiseksi tarkastellaan pidemmän aikavälin trendejä kotoutumissuunnitelman saaneissa ja heidän työllistymisessään. Kolmanneksi tarkastellaan kotoutumissuunnitelman jälkeisten palveluiden yhteyttä työllistymisen todennäköisyyteen, työsuhteen kestoon ja laatuun sekä tulotasoon.

Tutkimuksen perusjoukot

Tutkimusaineistona käytettiin TE-palvelujen tietojärjestelmä URA:sta poimittua rekisteriaineistoa ja Eläketurvakeskuksen (ETK) ansaintarekisteriä henkilötunnuksen avulla yhdistettynä. URA-rekisteriaineistosta poimittiin henkilöiden taustatiedot sekä tiedot henkilöiden saamista palveluista. Ansaintarekisteristä poimittiin tiedot henkilön työsuhteista ja tulotiedoista. Selvityksen perusjoukon muodostivat vuosina 2007–2017 kotoutumissuunnitelman saaneet henkilöt. Heidän työllistymiseensä liittyviä tietoja seurattiin vuoden 2018 loppuun. Palvelupolkujen analyysissä käytettiin tietoja vuosina 2015–2017 kotoutumissuunnitelman saaneista henkilöistä.

Ensimmäinen sekvenssianalyysin kohdejoukko oli vuosina 2015–2017 kotoutumissuunnitelman saaneet henkilöt (N = 26 615). Toinen sekvenssianalyysin kohdejoukko oli analyysin edellisessä vaiheessa palvelupolkuryhmään kuuluneet henkilöt (N = 16 050). Työllistymisen pidempiä trendejä kuvaavan analyysin kohdejoukko oli vuosina 2007–2017 kotoutumissuunnitelman saaneet henkilöt (N = 81 876). Palveluiden ja työllisyyden yhteyttä kuvaavan analyysin kohdejoukko oli vuosina 2015–2017 työvoimakoulutuksena toteutettuun kotoutumiskoulutukseen osallistuneet henkilöt (N = 19 334).

Tulosmuuttujat

Palvelupolkujen analyysissä selvitettiin tyypillisimpiä maahanmuuttajilla esiintyviä palveluiden kokonaisuuksia. Tutkimusmenetelmänä palvelupolkujen erittelyssä käytettiin sekvenssianalyysiä, jonka avulla voitiin kuvata useista eri palveluista koostuvan palvelupolun kokonaisuutta. Palvelupolkujen kuvaukseen käytettiin em. rekistereistä saatuja tietoja kotoutumissuunnitelman jälkeen saaduista palveluista (koulutus- ja työvoimapalvelut). Sekvenssianalyysien sekvenssit perustuivat luokiteltuihin tietoihin henkilön työmarkkina-asemasta. Työmarkkina-asemaa kuvaava muuttuja järjestysasteikollinen ja muuttujan arvo määräytyi kuukausitietona. Muuttuja luokiteltiin kolmiluokkaiseksi (työssä- tai opiskele-massa, palvelussa, sekä työn, koulutuksen ja toimenpiteiden ulkopuolella). Ensimmäisessä analyysissä seuranta-aika oli 12 ensimmäistä kuukautta kotoutumissuunnitelman saamisen jälkeen. Toinen sekvenssianalyysi tehtiin aineiston sille osajoukolle, jolle oli kohdennut palveluita 12 ensimmäisen kuukauden aikana kotoutumissuunnitelman saamisen jälkeen, ja seuranta-aika oli 24 ensimmäistä kuukautta kotoutumissuunnitelman saamisen jälkeen.

Työllistymisanalyysien tulosmuuttujina käytettiin tietoa henkilön työllisyydestä (kyllä / ei) (analyysistä riippuen) kotoutumissuunnitelman tai -koulutuksen päättymisen jälkeen. Työllisyystieto mitattiin 0,5–4 vuotta seurannan alkamisesta.

Muut muuttajat

Analyyseissä käytettiin useita sosiodemografisia ja palveluiden käyttöä kuvaavia tietoja. Taustamuuttujia oli henkilön sukupuoli, ikä (luokiteltu), koulutusaste, ammattiasema, asuinalue, sekä tiedot saaduista palveluista (työvoimapalvelut, opintorahaetuudet).

Rekisteriaineiston tutkimusmenetelmät

Sekvenssianalyysissä käytettiin tilasto-ohjelma Statan SADI-kirjastoa. Ensimmäinen analyysi toteutettiin sijoittamalla tutkittavat tilastollisten alustavien analyysien perusteella muodostetuille ideaalityypisille sekvensseille. Toinen analyysi perustui optimal matching -algoritmiin, joka laskee sekvenssien välisiä etäisyyksiä Needleman-Wunsch-algoritmilla. Tutkimusmenetelmänä työllistymisvaikutusten arvioissa oli logistinen regressioanalyysi. Logistinen regressioanalyysi toteutettiin perättäisten mallien analyysistrategialla, jonka avulla selvitettiin eri tekijöiden vaikutusta tutkittavien työllistymisen todennäköisyyteen.

Rekisteriaineistolla tehtävän selvityksen tavoitteet jakautuvat kolmeen osaan. Ensimmäinen tavoite on tunnistaa yleisimmät koulutus- ja työllistymispalveluiden muodostamat palvelupolut ja tarkastella kuinka eri maahanmuuttajaryhmät jakautuvat eri palvelupoluille. Toiseksi tarkastellaan pidemmän aikavälin trendejä kotoutumissuunnitelman saaneissa ja heidän työllistymisessään. Kolmanneksi tarkastellaan kotoutumissuunnitelman jälkeisten palveluiden yhteyttä työllistymisen todennäköisyyteen, työsuhteen kestoon ja laatuun sekä tulotasoon.

Kirjallisuuskatsaus

Tutkimuksen kirjallisuuskatsaus perustuu eri tietokannoista tehtyihin hakuihin. Tutkimuskatsauksessa hyödynnettiin kartoittavan kirjallisuuskatsauksen metodologia (Arksey & O'Malley 2005; Colquhoun ym. 2014). Haku rajattiin koskemaan vuonna 2010–2020 suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi ilmestyneitä Suomea koskevia julkaisuja. Hakuja tehtiin seuraavista tietokannoista: Finna, Julkari, Arto, Scopus ja Web of Science. Lisäksi käytiin läpi Siirtolaisuusinstituutin Muuttoliikebibliografia (Leinonen 2019), josta poimittiin käsin aihetta koskevat julkaisut, jotka eivät tulleet esiin muissa hakutuloksissa. Lista täydentyi vielä joillakin alan tutkijoiden tekemillä ehdotuksilla.

Hauissa käytettiin maahanmuuttoon ja maahanmuuttajuuteen liittyviä asiasanoja yhdistäen ne työllistymisen edistämistä, kotoutumista edistäviä palveluita, kotoutumiskoulutusta, koulutusta, osaamisen tunnistamista ja tunnustamista koskeviin asiasanoihin. Hakutuloksista poimittiin otsikon perusteella yhteensä 132 julkaisua, jotka käytiin läpi tarkemmin abstraktitasolla. Näistä hakutuloksista karsittiin julkaisuja erityisesti kahden kriteerin perusteella (tuoreus ja empiirisyys), ja lopullinen aineisto kattaa 27 tutkimusta. Tutkimukset käytiin seuraavaksi läpi hakien vastauksia kolmeen kysymykseen: mikä oli tutkimuksen

tavoite, mihin aineistoon tutkimus perustui ja mitkä olivat tutkimuksen tulokset. Kirjallisuuskatsauksen aineistoon valikoituneet julkaisut esitetään liitteessä 2.

Valtakunnallinen kysely

Valtakunnallinen kysely lähetettiin ELY-keskusten maahanmuuttoasioista vastaaville henkilöille, TE-toimiston johtajille ja yleisiin sähköpostiosoitteisiin, kuntien kirjaamoihin, OPH:n kautta saatuihin oppilaitosten yhteystietoihin, 10 eniten maahanmuuttaja-asiakkaita sisältävien kuntien monikulttuurisuuskeskuksiin. Kysely tehtiin anonyyminä kyselynä, joka lähetettiin 870 vastaanottajalle. Kyselyyn pyydettiin vastauksia organisaatioiden johtajilta. Vastauksia tuli eniten Helsingissä (42 vastausta) Tampereella (26) ja Turussa (19) työskenteleviltä vastaajilta. Muista kunnista saatiin 1–9 vastausta. Vastauksia saatiin 286 kappaletta, joista noin kolmasosa oli kunnista, viidesosa toisen asteen oppilaitoksista ja vajaa viidesosa TE-toimistoista. Kyselyyn saatiin vastauksia 86 kunnasta, joiden vastaajat työskentelevät tavallisimmin sosiaalitoimessa, maahanmuuttopalveluissa ja työllisyydenhoidon palveluissa. Muita kyselyyn vastaajia olivat mm. Rikosseuraamuslaitoksen, vastaanottokeskusten, perheryhmäkotien, neuvoloiden, seurakuntien ja työllistämishankkeiden edustajat (taulukko 1).

Taulukko 1. Maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspolkuihin liittyvään kyselyyn vastanneet taustaorganisaation mukaan, prosenttia kaikista vastanneista.

Organisaatio	N	Prosenttia
ELY-keskus	4	1
TE-toimisto, Työnvälitys- ja yrityspalvelut	4	1
TE-toimisto, Osaamisen kehittämisen palvelut	25	9
TE-toimisto, Tuetun työllistymisen palvelut	15	6
Oppilaitos, ylempi perusaste (peruskoulu)	1	0
Oppilaitos, toinen aste (lukio, ammatillinen koulutus, ammatillinen aikuiskoulutus)	52	19
Alempi korkeakouluaste ammattikorkeakoulu	4	1
Ylempi korkeakouluaste	8	3
Vapaan sivistystyön oppilaitos (kansanopisto, kansalaisopisto)	34	13
Kunta, mikä toimiala	89	33
Järjestö	8	3

Organisaatio	N	Prosenttia
Järjestön/kunnan ylläpitämän maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapiste	2	1
Järjestön/kunnan ylläpitämä työpaja	1	0
Muu, mikä	21	8
Yhteensä	268	100

Alkukysely

Hankkeen alkuvaiheessa toteutettiin lyhyt taustoituskysely. Kyselyä jaettiin hankkeen käynnistymisestä tiedottamisen yhteydessä mm. hankkeen Facebook-sivujen kautta. Kyselyn tarkoituksena oli pohjustaa varsinaisen aineistonkeruun suunnittelua. Kyselyyn vastasi 43 henkilöä. Heistä joka neljännellä oli omakohtaista kokemusta maahanmuuttajille suunnattujen koulutus- ja työllisyyspalveluiden käyttämisestä. Lähes joka toisella oli lähipiirissään palvelujen käyttäjiä, kolmannes työskenteli kotoutumisen parissa käytännön asiakastyössä ja lähes joka kolmas työskenteli palveluita suunnitellen tai hallinnoiden. Vastaajan taustaa kartoittavaan kysymykseen oli mahdollista vastata usealla vastausvaihtoehdolla.

Asiantuntijoiden yksilöhaastattelut

Asiantuntijoiden yksilöhaastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Haastatteluihin rekrytoitiin sekä asiantuntijoita, jotka käytännön tasolla tukevat maahanmuuttajia heidän työllistymis- ja koulutuspoluillaan, että niitä, jotka johtavat, suunnittelevat ja rahoittavat ko. palveluita. Haastateltaviksi valittiin lumipallomenetelmää hyödyntäen ELY-keskusten, TE-toimistojen, kuntien, osaamiskeskusten, oppilaitosten, kotoutumiskoulutusten järjestäjien sekä kolmannen sektorin edustajia, joilla on pitkä kokemus tutkimusteemasta. Lisäksi haastateltavaksi pyydettiin valtakunnallisen tason asiantuntijoita.

Asiantuntijoita haastateltiin Uudellamaalla, Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla, Kaakkois-Suomessa ja Pohjois-Savossa kaupungeissa, joissa on kertynyt laajaa kokemusta maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden kehittämisestä ja järjestämisestä. Näihin haastatteluihin osallistui 12 ELY-keskuksen tai TE-toimiston edustajaa, kolme kunnan edustajaa, 18 oppilaitosten edustajaa (ammattilliset oppilaitokset, AMK:t, yliopistot, koulutuskuntayhtymät, vapaan sivistystyön oppilaitokset, joukossa myös kotoutumiskoulutuksen järjestäjiä), neljä järjestöjen edustajaa sekä kolme palveluntuottajien edustajaa (kotoutumiskoulutuksen järjestäjiä). Myös kahdeksaa valtakunnallisen tason asiantuntijaa haastateltiin. Yhteensä asiantuntijoiden yksilöhaastatteluita toteutettiin 58. Haastattelut nauhoitettiin, kirjoitettiin tekstitiedostoiksi ja analysoitiin laadullista sisällönanalyysia käyttäen Atlas.ti-ohjelmalla. Osa haastatteluista toteutettiin siten, että haastattelun tehnyt tutkija kirjoitti haastatteluista kattavat muistiinpanot, jotka analysoitiin muun aineiston osana.

Asiantuntijoiden fokusryhmähaastattelut

Pääkaupunkiseudulla asiantuntijahaastatteluja tehtiin keskitetysti fokusryhmähaastatteluin, joita järjestettiin kaksi kappaletta, joissa oli yhteensä 10 osallistujaa. Fokusryhmähaastatteluissa hyödynnettiin teemahaastattelurunkoa, jotta kaikki teemat tulevat käsitellyksi, mutta tavoitteena oli osallistujien keskinen vapaamuotoinen keskustelu. Haastattelut nauhoitettiin, kirjoitettiin tekstitiedostoiksi ja analysoitiin laadullista sisällönanalyysiä käyttäen, Atlas.ti-ohjelmistoa hyödyntäen.

Tapaustutkimusten haastattelut

Tutkimusta varten toteutettiin lisäksi tapaustutkimuksia, joiden avulla haluttiin saada syvempää kuvaa alueellisista ja instituutioiden välisistä eroista. Tapaustutkimukset toteutettiin Uudellamaalla, Kaakkois-Suomessa, Varsinais-Suomessa, Keski-Suomessa, Kainuussa, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla. Näihin tapaustutkimuksiin liittyviin haastatteluihin osallistui yhteensä 84 henkilöä, joista osa haastateltiin yksilöhaastatteluissa ja osa osallistui ryhmähaastatteluihin. Näiden lisäksi yksi henkilö lähetti haastatteluvastauksensa kirjallisesti. Haastatteluihin osallistui eri viranomaisen, oppilaitosten edustajien ja järjestötoimijoiden ohella myös työnantajia ja maahan muuttaneita henkilöitä. Tapaustutkimushaastatteluista osa nauhoitettiin ja osasta tehtiin muistiinpanot.

Maahan muuttaneiden fokusryhmät

Hankkeessa toteutettiin kolme fokusryhmää, joihin osallistui yhteensä 11 maahan muuttanutta. Kussakin ryhmässä oli kolmesta viiteen osallistujaa ja kaksi tutkijaa moderoimassa keskustelua. Osallistujat rekrytoitiin ”lumipallomenetelmällä”. Rekrytointikanavana käytettiin mm. Facebookia. Haastattelut toteutettiin huhtikuun 2020 lopussa videovälitteisinä etäkokouksina. Ryhmistä yksi pidettiin suomeksi ja kaksi englanniksi.

Haastateltavat olivat keskimäärin korkeasti koulutettuja. Suurimmalla osalla heistä on yliopistotutkinto joko entisestä kotimaastaan tai sekä entisestä kotimaasta että Suomesta (esim. niin että lähtömaassa oli tehty kandidaatin tutkinto ja Suomessa maisterintutkinto). Haastateltavien muuttohistoriaa ei käyty järjestelmällisesti läpi, mutta noin puolet heistä on muuttanut Suomeen toisesta EU-maasta. Haastateltavista suurin osa on asunut Suomessa 3–6 vuotta. Kaksi vastaajaa on asunut Suomessa pidempään: toinen n. 10 vuotta, toinen n. 20 vuotta. Kaikki asuivat haastatteluhetkellä pääkaupunkiseudulla tai Tampereella. Osallistujista yksi oli mies, kymmenen oli naisia.

Fokusryhmähaastattelussa keskusteltiin vapaamuotoisesti osallistujien opiskelu- ja työhistoriasta entisessä kotimaassa ja Suomessa, heidän kokemuksistaan palveluista, joita he ovat käyttäneet koulutusta tai töitä etsiessään tai sopivaa alaa suunnitellessaan sekä

heidän näkemyksistään siitä, kuinka palveluja tulisi kehittää maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen sujuvoittamiseksi.

Työpajat

Hankkeen aikana järjestettiin kolme työpajaa, joiden tarkoituksena oli käydä keskustelua tutkimuksen aikana kertyvistä näkemyksistä etenkin koskien palvelupolkujen pullonkaloja ja kehittämistarpeita. Ensimmäisessä työpajassa (haastekarttatyöpaja 1, etätilaisuus 27.4.2020, noin 40 osallistujaa) työstiin hankkeen kevyessä aloituskyselyssä ja myöhemmin toteutetuissa fokusryhmähaastatteluissa esiin nousseita haasteita. Kyse oli toisaalta haasteiden paikkansapitävyyden pohtimisesta ja täydentämisestä sekä keskustelun syventämisessä kustakin teemasta asiantuntijatahojen kesken. Kunkin haasteen kohdalla pyrittiin nostamaan esiin haasteiden ratkaisuja. Käsittelimme olemassa olevia ratkaisuja ja niiden jatkokehittämisen tarpeita, mutta haastoimme osallistujia ideoimaan myös aivan uusia.

Toisessa haastekarttatyöpajassa (etätilaisuus 18.8.2020, 15 osallistujaa) osallistujien huomio pyrittiin kohdentamaan hyväksi todettujen, toimivien ratkaisujen piirteisiin: mitkä ominaisuudet yhdistävät toimivia palveluja ja palvelupolkuja? Miltä ne vaikuttavat palvelujen käyttäjien ja tarjoajien näkökulmasta? Kolmannen työpajatilaisuuden (3.9.2020) tarkoituksena oli edelleen rikastaa näkemystä keskeisistä haasteista ja niiden ratkaisukeinoista. Työn painopiste oli pienryhmissä, joissa palvelujen käyttäjät, tarjoajat ja muut aihepiiriin asiantuntijat pääsivät pohtimaan palvelujen ihmislähtöistä kehittämistä, tuoden yhteen hieman erilaisia mutta toisiaan täydentäviä näkökulmia ja kokemuksia. Ryhmät pääsivät myös ideoimaan ja yhteiskehittämään toimintatapoja, joilla palvelut sujuvoituivat ja kohdentuivat paremmin. Verkon välityksellä kaksikielisenä järjestettyyn tilaisuuteen (2,5 h) osallistui yli 20 henkilöä.

Työpajojen myötä hankkeen alkupuolella muodostettu ”haastekartta” sekä täydentyi että pelkistyi. Noin kymmenen teeman joukosta nousi ensin esiin viisi keskeisintä. Niiden syventämisen myötä teemoja yhdisteltiin lopulta neljäksi kokonaisuudeksi, jotka raportoidaan muun muassa koulutus- ja työllisyyspolkujen pullonkaloja ja polkujen kehittämisehdotuksia koskevissa luvuissa.

Avoin arviointi

Työpajojen lisäksi toteutettiin avoin arviointi, jonka tavoitteena oli osallistaa laajempi asiantuntijajoukko pohtimaan nykytilanteen haasteita ja mahdollisia ratkaisuja niihin. Avoin arviointi esiteltiin ensimmäisen haastekarttatyöpajan yhteydessä 27.4.2020 ja kiinnitettiin siinä esiin nousseisiin teemoihin.

Avointa arviointia varten luotiin THL:n ylläpitämään Opasnet-sivustoon sivusto, jonne koottiin arvioinnin taustamateriaali¹. Se koostui hankkeen esittelystä, arvioinnin rajauksista, työpajan esittelymateriaalista sekä siellä saaduista tuloksista. Kutsu avoimeen arviointiin lähetettiin työpajaan kutsutuille tahoille sekä siellä paikalla olleille henkilöille, ja saatteessa pyydettiin jakamaan linkkiä eteenpäin.

Keskustelua varten avattiin Otakantaa.fi-palveluun hankkeelle sivu², jossa keskustelu oli jaettu työpajassa esiin nousseiden keskeisten haasteiden alle. Keskustelu avattiin kommentteille 11.5.2020 ja sitä pidettiin osallistujien pyynnöstä auki suunniteltua pidempään eli 31.5.2020 asti. Kommentteja tänä aikana saatiin yhteensä 21 kappaletta.

Tämän jälkeen keskustelu kirjattiin osaksi avoimen arvioinnin sivustoa Opasnet-palvelussa ja sen pohjalta sivustolle tuotettiin synteesi, jossa haastekartassa esiin nostettuja ongelmia ja niihin tunnistettuja ratkaisuja kehitettiin edelleen.

Kansainvälisten käytäntöjen kartoitus

Hankkeessa toteutettiin myös kartoitus kansainvälisistä parhaista käytänteistä tukemaan hankkeeseen liittyvää kehittämis ehdotusten ja suositusten laatimista. Kansainvälisen tarkastelun kohteeksi valittiin Ruotsi, joka on Pohjoismaista hallinnollisesti tarkasteltuna eniten Suomen kaltainen. Lisäksi Ruotsissa on paljon kokemusta maahanmuuttajien integroitumisesta työmarkkinoille erilaisten palvelumuotojen ja hankkeiden avulla. Siksi Ruotsissa käytössä olevat toimintatavat voivat tuottaa myös Suomen olosuhteisiin sopivia innovatiivisia toimintamalleja, joiden soveltuvuutta voidaan pohtia niitä koskevien arviointien ja kotimaisten asiantuntijoiden kanssa käytävien keskustelujen pohjalta.

Hankkeen ohjausryhmän kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta valittiin tarkasteluun kolme toimenpidettä, joilla maahanmuuttajien palvelupolkuja on pyritty sujuvoittamaan ja integroitumista parantamaan Ruotsissa. Nämä ovat vastasaapuneille maahanmuuttajille suunnattu asettautumisohjelma Etableringsprogrammet, kotoutujien työllistämiseen tähtäävä pikareitti Snabbspåret sekä vastasaapuneiden ja pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tukeva Etableringsjobb-malli.

Tiedonkeruun toteuttivat Oxford Researchin Ruotsin toimiston tutkijat Suomen tutkimusryhmän antaman ohjeistuksen perusteella. Ruotsin tutkijat toteuttivat haastatteluiden ja kirjallisten lähteiden pohjalta kattavan maaraportin. Tämän raportin suomenkielinen käännös julkaistiin 10.9.2020 hankkeen erillisenä osaraporttina osana valtioneuvoston

1 [MAKO-hankkeen Opasnet-sivusto](#)

2 [MAKO-hankkeen sivusto Otakantaa.fi-palvelussa](#)

selvitys- ja tutkimustoimintaa ja on ladattavissa Tietokayttoon.fi-verkkosivustolta³. Tässä hankkeen loppuraportissa raportin tuloksia esitellään tiivistettynä liitteessä 2 ja siitä saatua tietoa on hyödynnetty esimerkiksi kehittämisehdotuksissa.

Moninäkökulmainen ja monimenetelmällinen analyysi

Tutkimuskysymyksiin vastataan usean eri aineiston avulla. Moninäkökulmaisuus ja monimenetelmällisyys toteutetaan tutkimuksessa analyttisenä integraationa. Analyttisessä integraatiossa pyritään vastaamaan eri aineistojen avulla samaan tehtävään, vaikka erityyppisiä aineistoja analysoidaan erillisesti niille ominaisilla tavoilla (Seppänen-Järvelä 2018). Aineistot analysoidaan ensin omista lähtökohdistaan perustasolla (esim. haastatteluaineistot aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin ja kyselyt tilastollisin menetelmin), minkä jälkeen eri aineistot tuodaan yhteen ja analyysia jatketaan sulauttamalla aineistot yhteen, jolloin vastaukset tutkimuskysymyksiin muodostuvat monitahoisiksi ja laadullinen ja määrällinen aineisto tukevat toisiaan. Aineistojen tuloksia yhdistetään toisiinsa tutkimuksen eri vaiheissa ja kaikki aineistot huomioidaan tasapuolisesti (Fetters ym. 2013). Tässä raportissa esitellään sekä yksittäisiin aineistotyyppeihin perustuvia tuloksia että kaikista aineistoista tehtyjä yhteenvetoja.

Moninäkökulmaisella tarkastelulla haluttiin tuoda näkyviin aiemmassa tutkimuksessa vähemmälle huomiolle jäänyt maahan muuttaneiden oma näkökulma. Yhteyttä maahan muuttaneisiin rakennettiin jo alkukyselystä lähtien, vieden viestiä ”kentälle”. Samalla ennakointiin työpajoja ja varmistettiin sitä, että niihin saataisiin monipuolinen osallistujakunta, ja sitä kautta myös palvelujen käyttäjien näkökulma. Myös työpajojen ryhmätyöt suunniteltiin tukemaan tätä.

Hankesuunnitelma on käsitelty Kuntoutussäätiön tutkimuseettisessä toimikunnassa, joka antoi hankkeesta puoltavan lausunnon.

3 Osaraportti julkaistiin 10.9.2020. Kirjoittajat: Sirin Celik, Jennie Persson & Lisa Karlsson, Oxford Research. Suomenkielinen käännös alkuperäisestä tekstistä [ladattavissa Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valtosta](#).

2 Työikäisten maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspalvelut

Tässä luvussa luodaan ensin yleiskatsaus kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin. Sitten tarkastellaan maahan muuttaneiden ohjautumista koulutus- ja työllisyyspoluilla sekä alkuvaiheen kotoutumista tukevia palveluita, kuten alkukartoitusta ja kotoutumissuunnitelmia. Tämän jälkeen katse kohdistetaan siihen, miten asiakkaiden ohjautuminen erilaisiin palveluihin toimii alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman jälkeen ja min-kälaisia palvelutarpeita eri asiakasryhmillä on. Tämän jälkeen syvennytään viime vuosina tehtyjen maahanmuuttajapalveluiden uudistuksia ja uudistusten vaikutuksia koskeviin kokemuksiin. Lopuksi käydään läpi työllisyys- ja koulutuspolkuihin liittyvää eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja sen sujuvuutta

2.1 Kotoutuminen ja kotoutumispalvelut

Kotoutumista tuetaan vuonna 2011 käyttöön otetulla kotoutumisen edistämisen lainsäädännöllä (Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010). **Kotoutumista edistävien palveluiden** keskeisenä tavoitteena on edistää kotoutujan yhteiskunnassa ja työelämässä tarvitsemia tietoja ja taitoja. Kokonaisvastuu kotouttamisen palveluista ja niiden kehittämisestä, ohjauksesta, seurannasta ja yhteensovittamisesta on työ- ja elinkeinoministeriöllä, mutta työtä tehdään yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa. Opetushallitus vastaa maahan muuttaneille suunnatun koulutuksen opetuksen sisällöistä sekä tutkintojen tunnustamisesta ja siihen liittyvästä kehittämisestä.

ELY-keskukset vastaavat kotouttamisen kehittämisestä alueilla ja tukevat työssään eri kotoutumisen kentän toimijoita. Aluehallintovirastot puolestaan hoitavat oman toimialansa alaisuuteen liittyvien palveluiden ja toimenpiteiden suunnittelua, ohjausta ja valvontaa. Paikallistasolla kotouttamisesta ovat vastuussa kunta ja TE-toimisto. Kotoutumista edistävä toiminnan tulee kuitenkin olla monialaista yhteistyötä ja sitä toteutetaan myös yhteisesti TE-toimiston, kunnan (koulutus-, asumis-, sosiaali- ja terveyspalvelujen, liikunta- ja kulttuuripalveluiden), oppilaitosten, poliisin sekä järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kesken. Kotouttamispalveluiden tulisi muodostaa selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus, ja sen lähtökohtana tulisi olla asiakkaan yksilöllinen palvelutarve ja perheen tilanne. Kotoutumista edistävien palveluiden palvelukokonaisuuden muodostavat mm. alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma ja kotoutumiskoulutus.

Kaikkiaan kotoutumista edistävien palveluiden kohdalla keskeistä on, miten eri toimenpiteistä saadaan rakennettua tarkoituksenmukainen kotoutujan tarpeeseen vastaava palvelukokonaisuus ja miten hyvin yhteistyö eri kotoutumiskentän tahojen kesken toimii (Ala-Kauhaluoma ym. 2018; Eronen ym. 2014, 74; Karinen 2013, 100–109). On arvioitu, että kotoutumista edistävät palvelut eivät tavoita kaikkia kotoutujia ja että joillakin elämäntilanne tai terveys voi vaikeuttaa palveluihin osallistumista. Erityisesti naisten työllistymisluvut ovat olleet alhaiset ja naisten osallistumista TE-hallinnon vastuulla oleviin kotoutumistoimiin on katsottu tärkeäksi lisätä (Kosonen ym. 2019; OECD 2018). Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, että kotoutumiskoulutuksessa saavutetaan heikosti tavoitteena oleva kielitaitotaso, mitä selittää mm. se, että joidenkin opiskeluvälmiudet ovat lähtökohtaisesti heikot (OECD 2018; VTV 2018). Kunnan roolia työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien tavoittamisessa ja palveluiden järjestämisessä on katsottu tärkeäksi vahvistaa. Nykytilanteessa palvelut ovat hajallaan, eikä ohjaamista työhön tai opintoihin tehdä kunnissa systemaattisesti. (Karinén ym. 2020b.)

2.2 Maahan muuttaneiden ohjautuminen koulutus- ja työllisyyspoluille

Moni aiemmin tehty tutkimus nostaa esiin maahan muuttaneiden ohjaamisen tärkeyden. Maahan muuttaneet asiakkaat voivat tarvita määrällisesti enemmän ja sisällöllisesti laajempaa ohjausta kuin suomalaistaustaiset asiakkaat (Airola 2015; Hagman ym. 2020; Lepola 2017). Tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota erityisesti TE-toimiston asiantuntijoiden riittämättömiin resursseihin: vaikka tahtoa kokonaisvaltaiseen ohjaukseen olisi, käytännössä asiantuntijat ovat yhteydessä asiakkaisiin vain akuuteissa tilanteissa, eikä aika riitä asiakaslähtöiseen ohjaukseen (Ala-Kauhaluoma ym. 2018; Hagman ym. 2020).

TE-toimiston asiantuntijoiden kokemusten mukaan asiakkaiden tilanteet vaativat nykyistä parempaa selvittämistä ja syvällisempää paneutumista, jotta tarkoituksenmukaisia jatkopolkuja voidaan suunnitella (Ala-Kauhaluoma ym. 2018; Hagman ym. 2020). Joissakin tutkimuksissa peräänkuulutetaan myös vahvempaa asiakasnäkökulmaa ja maahanmuuttajien omien vaikutusmahdollisuuksien ja osallisuuden tukemista (Pöyhönen ym. 2019; Sotkasiira 2018). Lisäksi on korostettu ohjauksellista osaamista, osaamista palvelutarpeen tunnistamisessa sekä humaania lähestymistapaa (Hagman ym. 2020).

Lisääntynyt maahanmuutto on haastanut suomalaisessa palvelujärjestelmässä työskentelevät ammattilaiset ja heiltä vaaditaan uudenlaisia valmiuksia maahanmuuttotaustaisten asiakkaiden ja oppilaiden kohtaamiseen. Kokemusta maahanmuuttotaustaisten asiakkaiden ja oppilaiden ohjauksesta on jo kertynyt (Hievanen ym. 2020), mutta on edelleen tarvetta vahvistaa ammattilaisten osaamista niin TE-hallinnon ja kotoutumista edistävien

palveluiden (Ala-Kauhaluoma ym. 2018; Hagman ym. 2020) kuin oppilaitostenkin (Arola 2015; Hievanen ym. 2020; Kärkkäinen 2017; Matinheikki-Kokko 2018) osalta, ja tätä tarvetta lisää henkilöstön vaihtuvuus. Ammatillisessa koulutuksessa monikulttuurinen pedagogiikka ja -ohjaus on nähty haasteeksi. Kouluttajien on todettu tarvitsevan uusia taitoja kun he esimerkiksi arvioivat oppilaiden osaamista ja kielitaitoa sekä perehdyttävät heitä suomalaiseen koulutusjärjestelmään, yhteiskuntaan ja työelämään (Arola 2015).

Kotoutumislain mukaisessa **alkukartoituksessa** arvioidaan henkilön työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet. Lisäksi kartoitetaan kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palvelujen tarve. Alkukartoitus käynnistetään TE-toimistossa työttömien työnhakijoiden kohdalla ja kunnassa niille henkilöille, jotka saavat toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti. Tavallisimmin TE-toimiston alkukartoitukseen kuuluu alkuhaastattelu, kielitaidon lähtötason arviointi sekä työkokemuksen ja koulutustaustan kartoittaminen. Alkukartoituksen perusteella laaditaan kotoutumissuunnitelma ja ohjataan asiakas sellaisiin palveluihin, jotka edistävät hänen osallisuuttaan suomalaisessa yhteiskunnassa.

Karisen ym. (2020a) selvityksen mukaan kielitaidon, työkokemuksen ja koulutustaustan ohella alkukartoituksessa selvitetään usein myös työelämään siirtymistä koskevia tavoitteita, mutta esimerkiksi ammatillisen osaamisen kartoitus osana alkukartoitusta ei ole kovin tavallista. Näyttää kuitenkin siltä, että alkukartoitus on tärkeässä asemassa asiakkaan palvelupolkujen suunnittelussa sekä ohjautumisessa eri toimenpiteisiin (Karinen ym. 2020a, 16–18).

Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluiden tarkoituksena on antaa kotoutujalle alkuvaiheen neuvontaa ja ohjausta kotoutumista edistävistä palveluista sekä työelämästä. Ohjaus- ja neuvontapalveluita tarjotaan kunnassa ja TE-toimistossa yhdessä eri viranomaisten kanssa. Palvelut on järjestetty paikallisesti ja alueellisesti erilaisin mallein ja lisäksi muuttajaa palvelevat erilaiset verkkosivustot. Kotoutumislaki edellyttää tiedon jakamista tarjolla olevista palveluista ja kotoutumista edistävistä toimenpiteistä sekä muuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista suomalaisessa yhteiskunnassa ja työelämässä.

Kotoutumista edistävien palveluiden ohella kotoutujat voivat periaatteessa hyödyntää **TE-toimiston normaalitoimintana järjestettäviä palveluita**. Lakia julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (916/2012) sovelletaan siis kotoutuja-asiakkaiden kohdalla niiltä osin kuin kotoutumislaisissa ei ole sitä koskevia erityissäännöksiä. Käytettävissä ovat mm. työnvälityspalvelut, asiantuntija-arvioinnit, ammatinvalinta- ja uraohjauspalvelut, työkokeilu, työvoimakoulutus, tuki yritystoimintaan sekä palkkatuki. Lisäksi maahanmuuttotaukselliset asiakkaat ohjataan sille palvelulinjalle (työnvälitys- ja yrityspalvelut, osaamisen kehittämisen palvelut ja tuetun työllistymisen palvelut), joka on hänen palvelutarpeensa mukaisesti tarkoituksenmukainen, samoin kuin muutkin TE-toimistoon rekisteröityvät asiakkaat.

Kotoutujien työllistymis- ja koulutuspolkujen nopeuttamiseksi on tavoiteltu välityömarkkinoiden tehokkaampaa hyödyntämistä. Aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että maahanmuuttotautaiset työnhakijat osallistuvat usein useisiin peräkkäisiin TE-hallinnon toimenpiteisiin ja tekevät niin useammin kuin suomalaistaustaiset työnhakijat (Aho & Mäkiäho 2017). TE-toimistoissa on ollut tarkoitus lisätä ohjausta työelämää lähellä oleviin palveluihin. Erityisesti **palkkatuen** on todettu olevan toimenpide, jolla näyttäisi olevan myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen. Sen käyttöä on pidetty tärkeänä lisätä entisestään. Erityisen hyväksi se on todettu niiden kohdalla, joilla on mahdollisuus edetä töihin nopeasti, jotka suuntautuvat ammatilliseen koulutukseen tai joilla on korkeaa osaamista. (Butschek & Walter 2014; Karinen ym. 2020a, 32; Rinne ym. 2018.) Nykyisellään palkkatuen käytössä on kuitenkin tuen määrään ja tunnettuuteen liittyviä haasteita (Karinén ym. 2020a, 32).

On selkeää näyttöä siitä, että erityisesti TE-palveluiden myöntämällä palkkatuella, mutta myös muilla lähellä työmarkkinoita olevilla työvoimapolitiittisilla toimilla, voidaan vaikuttaa myönteisesti työllisyyteen (Aho & Mäkiäho 2017; Eronen ym. 2014; OECD 2018). TE-palveluissa voidaan tukea asiakkaiden työelämäpolkuja antamalla tukea verkostojen ja työnantajayhteyksien rakentamiseen, mikä voi uudessa asuinmaassa olla tarpeellista (Gauffin & Lyytinen 2017). Ulkomaalaistaustaiset asiakkaat jäävät kuitenkin osittain palveluiden ulkopuolelle, kun tarkastellaan TE-toimistojen peruspalveluvalikoimaa. Työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ei hyödynnetä ulkomaalaistaustaisten kohdalla yhtä usein kuin suomalaistaustaisten asiakkaiden kanssa. Esimerkiksi palkkatuen käyttämistä vaikeuttavat palkkatuen myöntämisperusteet. Kriteerit eivät täyty niiden kohdalla, jotka ovat kotoutumiskoulutuksessa tai hiljattain päättäneet sen, koska kotoutumiskoulutus ei kerrytä työttömyyspäiviä. (OECD 2018.) Haasteena voi lisäksi olla TE-toimiston peruspalveluiden heikko soveltuvuus henkilöille, joilla ei ole ollut mahdollisuutta suomen kielen opintoihin tai jotka eivät ole saavuttaneet riittävää kielitaitoa kotoutumiskoulutuksessa. (Eronen ym. 2014; OECD 2018).

2.2.1 Alkukartoitukset ja alkuhaastattelut

Selvityksessä toteutetun kyselyn mukaan TE-toimiston tekemiä alkukartoituksia pidetään tavallisimmin hyvinä tai erittäin hyvinä, ja niiden laatu arvioidaan harvemmin heikoksi kuin kunnan tai muiden tahojen tekemien kartoitusten (taulukko 2). Käytämme tässä selvityksessä kuntien tekemästä alkukartoituksesta kautta linjan termiä alkuhaastattelu, sillä haastatellut kuntien asiantuntijat käyttivät yleensä tätä termiä.

Taulukko 2. Arvio eri toimijoiden toteuttamien alkukartoitusten ja -haastattelujen laadusta, valtakunnallinen kysely maahan muuttaneille suunnattujen palvelujen parissa työskenteleville, prosenttia vastanneista (N=231).

	Erittäin heikko	Heikko	Kohtalainen	Hyvä	Erittäin hyvä	Yhteensä
TE-toimiston alkukartoitus	3	13	38	40	6	100
Kunnan alkuhaastattelu	10	14	37	34	6	100
Muun tahon toteuttama palvelutarpeen arviointi, minkä	14	13	32	33	8	100

Kyselyyn vastaajia pyydettiin kertomaan, **mitkä tekijät vaikuttavat maahanmuuttajille suunnattujen alkukartoitusten toimivuuteen oman työn näkökulmasta**. Alle on koottu yleisimpiä avovastauksissa toistuvia näkemyksiä (n=108).

TE-toimiston tekemät alkukartoitukset

- Mitä nopeammin maahantulon tai TE-toimiston asiakkaaksi ilmoittautumisen jälkeen kartoitus voidaan tehdä, sitä parempi sen toimivuuden kannalta. Toimivuutta lisää etenkin kunnan edustajan, kuten työllisyys- tai maahanmuuttopalveluista vastaavan työntekijän osallistuminen TE-toimiston tekemään alkukartoitukseen. Osana alkukartoitusta toteutettava kielitaidon lähtötasoarviointi auttaa löytämään sopivan ryhmän kotoutumiskoulutuksessa.
- TE-toimiston henkilöstön kiireisyys vaikeuttaa kartoitusten edellyttämää monialaista työtä, eivätkä maakunnallisten TE-toimistojen asiantuntijat välttämättä tunne kuntien tasolla paikallista palvelutarjontaa. Haasteena on myös se, ettei alkukartoituksia tehdä välttämättä enää kasvokkain, vaan ilmoittautumislomakkeen perusteella, jossa apuna on joku muu henkilö kuin TE-toimiston asiantuntija. Liian lyhyt aika yhdistettynä tulkin käyttöön vaikuttaa siihen, ettei alkukartoitusta voida tehdä riittävän syvällisesti. Jos alkukartoituksen yhteydessä tehdään kotoutumissuunnitelma, aikaa ei ole riittävästi alakohtaisen ohjauksen antamiseen koulutukseen ja työhön liittyvissä kysymyksissä. Paikallisten sote-palveluiden puute ja pitkät jonotusajat palveluihin, joihin kotoutuja-asiakas ohjataan alkukartoituksen jälkeen, saattavat vaikuttaa siihen, ettei asiakas esimerkiksi saa tarvitsemaansa tukea kartoituksessa havaittuihin traumaperäisiin ongelmiin.
- TE-toimiston tekemien alkukartoitusten hyödyntämistä vaikeuttaa se, ettei koulutuksen järjestäjä saa alkukartoituksen tuloksia itselleen muutoin kuin pyytämällä sitä

asiakkaalta. Koska asiakkaat eivät useinkaan muista alkukartoitusten sisältöä, tarvittaisiin pakollinen urapolun suunnittelun dokumentti ja yhteiset tiedonsiirtopalaverit alkukartoitusten jälkeiselle ajalle.

- Alkukartoitusten arvioidaan painottuvan kielitaidon kartoitukseen sekä työ- ja opiskeluvalmiuksien selvittämiseen, vaikka kyselyyn vastaajien toiveena olisi toteuttaa monipuolisemmin maahanmuuttajan tilannetta selvittävä alkukartoitus. Asiakkaiden koetaan saavan alkukartoituksessa liian yleisiä ohjeita ja käytettävän kielen koetaan olevan liian vaikeaa, minkä vuoksi asiakas ei pysty ohjautumaan esimerkiksi omatoimisesti koulutukseen alkukartoituksen jälkeisessä vaiheessa. Tarvittaessa olisi hyvä selvittää myös asiakkaan opiskeluvalmiudet sekä mahdollinen työ- tai toimintakyvyn tuen tarve alkukartoituksen yhteydessä.

Kuntien tekemät alkuhaastattelut

- Kuntien alkuhaastattelujen todetaan olevan monialaisempia kuin TE-toimistoissa tehtävien haastattelujen, sillä kuntien haastatteluissa käydään läpi myös vapaa-aikaan ja osallisuuteen sekä perheen tilanteeseen liittyviä kysymyksiä.
- Haastattelujen koetaan olevan syvällisiä sekä kestoaltaan pidempiä kuin TE-toimistossa tehtävät haastattelut, jolloin niiden aikana saadaan kartoitettua tilannetta hyvin.
- TE-toimiston tekemien alkukartoitusten tavoin kuntien alkuhaastattelut eivät ole kouluttajan käytössä eikä kaikissa paikoin tehdä alkuhaastatteluja TE-toimiston asiantuntijoiden kanssa.
- Kuntien alkuhaastatteluiden toimintamallit ja dokumentointi eivät kuitenkaan aina ole riittävän systemaattisia, mikä heikentää suunnitelmallisuutta ja tavoitteellisuutta. Kunnilla ei ole myöskään aina tarjolla tarvittavia palveluita kuten kielikoulutuksia.

Muiden tahojen tekemät palvelutarpeen arvioinnit

- Selvityksen perusteella muutamissa kunnissa alkukartoitukset tehdään esimerkiksi kunnan ja järjestön välisenä yhteistyönä.
- Esimerkiksi oppilaitoksen tekemien kielitaidon lähtötason arviointien etuna on, että niiden avulla saadaan mm. opintojen suunnittelussa tarvittavaa tietoa. Testipisteen alkukartoitukset ovat antaneet tietoa, jonka avulla opiskelijat ovat ohjautuneet oikeantasoihin lukutaitokoulutuksen ryhmiin ja saaneet tukea opintojen henkilökohtaistamiseen.
- Hankkeissa tehtävien palvelutarpeen arviointien avulla projektityöntekijät voivat olla maahanmuuttajien tukena mm. opintojen alkuvaiheessa.

- Joissakin kunnissa järjestöt ovat apuna alkuhaastatteluiden tekemisessä ja edistävät kotoutuja-asiakkaan jatkokoulutuspolkujen löytymistä.
- Hyviksi on koettu terveydenhuollon kanssa yhteistyönä tehtävät palvelutarpeen arvioinnit, joiden avulla saadaan tarvittavaa tietoa kunnan perhepalveluihin ja maahanmuuttajapalveluihin.
- Riittävän ajan ja omankielisen palvelutarpeen arvioinnin avulla voidaan tukea haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien kotouttamista.
- Haasteena on se, että kuntien eri palvelualueilla kuten vammaispalveluissa ja varhaiskasvatuksessa tehtävät suunnitelmat ovat asiakkaiden näkökulmasta pirstaleisia eikä vastuunkantajaa kotoutumista tukevien palveluiden järjestämisessä löydy helposti.
- Kun eri toimijat tekevät palvelutarpeen arviointeja, toteuttajien ammattitaito vaikuttaa paljon niiden laatuun. Jos tieto ei kulje sovitusta käytännöstä huolimatta vastaanottokeskuksista TE-toimistoille, TE-toimistoista oppilaitoksille tai oppilaitosten välisesti toisille oppilaitoksille, palvelutarpeen arvioinneista ei ole merkittävää hyötyä.

Kyselyssä tiedusteltiin, **miten hyvin alkukartoitukset tuottavat tietoa eri taustaisten maahanmuuttajien tilanteesta**. Parhaiten tietoa saadaan korkeasti koulutetuista sekä ammatilliseen koulutukseen ja työhön pyrkivistä, kun haasteellisinta kartoittaminen on työvoiman ulkopuolella oleville ja henkilöille, joilla on haasteita työ- ja toimintakyvyssä. Palvelutarpeen arviointia varten saadaan parhaiten tietoa asiakkaan luku- ja kirjoitustaidosta ja toiseksi yleisimmin koulutushistoriasta, joista noin 40 % vastaajista kertoo saavattavan hyvin tietoa. Sen sijaan opiskeluvalmiuksista, aiemmasta osaamisesta sekä työhistoriasta ja työllistymisedellytyksistä saadaan tietoa hyvin vain noin neljäsosan mukaan (taulukko 3).

Taulukko 3. Alkukartoitusten kyky tuottavaa tietoa eri ryhmien tilanteesta, valtakunnalliseen kyselyyn osallistuneiden maahan muuttaneille suunnattujen palvelujen parissa työskentelevien näkemys, prosenttia vastanneista (N=220).

	erittäin heikko	heikko	kohtalainen	hyvä	erittäin hyvä
Maahan muuttaneen tausta					
nopeasti työhön pyrkivät	3	12	40	37	8
korkeasti koulutetut	2	11	39	38	10
ammattilliseen koulutukseen suuntaavat	1	10	44	37	8
henkilöt, jotka tarvitsevat perustaitojen vahvistamista	3	21	37	32	6
henkilöt, joiden työ- ja toimintakyky on rajallinen	7	33	39	17	5
työvoiman ulkopuolella olevat (esim. kotivanhemmat)	20	31	34	12	3
Palvelutarve					
luku- ja kirjoitustaito	4	19	33	35	9
opiskeluvalmiudet	5	30	40	20	5
aiempi osaaminen	3	30	41	22	5
koulutustausta	1	19	44	29	6
työhistoria ja työllistymisedellytykset	5	27	43	21	4

Alkukartoituksista saatavan tiedon hyödyllisyys

Kyselyssä tiedusteltiin, **mikä vaikuttaa alkukartoituksista saatavan tiedon hyödyllisyyteen edistävästi ja estävästi erilaisilla maahanmuuttajaryhmillä.** Yleisenä haasteena on se, että TE-toimiston hankkiman alkukartoituksen tuloksia koskeva tieto kulkee vaihtelevasti esimerkiksi oppilaitoksiin. Vastauksissa (n=67) tuotiin esille sekä nykytilanteeseen että tulevaisuuteen liittyviä estäviä ja edistäviä tekijöitä. Seuraavassa esitellään avovastauksissa toistuvasti esille tulleita teemoja, ei yksittäisissä vastauksissa esitettyjä näkemyksiä.

Nopeasti töihin pyrkivillä tiedon saamiseen vaikuttaa myönteisesti maahanmuuttajan motivaatio työllistymiseen ja selkeät työllistymistä koskevat tavoitteet. Kyselyn tulosten perusteella tilanteen selvittämistä vaikeuttaa se, etteivät koulutuksen järjestäjät saa tietoa koulututtajan toiveesta työllistyä nopeasti. Nopeasti työhön pyrkivillä alkukartoitukset

on tehty usein kielitaidon selvittämisen näkökulmasta, vaikka tarvetta olisi eri ammattialojen substanssiosaajien näkökulman hyödyntämiselle alkukartoituksissa.

Korkeasti koulutettujen koulutus- ja työllistymispoluilla etenemistä helpottaa se, että heillä on tavallisesti esittää alkukartoituksen yhteydessä tutkintotodistuksensa. Useimmat korkeakoulutetut ovat myös tavoitteellisia ja osaavat muita maahanmuuttajaryhmiä paremmin sanoittaa tilannettaan. Tutkintojen rinnastamiselle ei ole aina tarvetta eikä siitä ole riittävästi tietoa. Korkeakoulutettujen omia näkemyksiä ei myöskään kuunnella palveluissa riittävästi eikä kaikilla paikkakunnilla ole työpaikkoja heidän oman alansa tehtävissä.

Ammatilliseen koulutukseen suuntaavien tietojen saamista edistää, jos alkukartoituksista tai yleisemmin kotoutumiskoulutuksista saatavaa tietoa hyödyntävien oppilaitosten keskinäinen yhteistyö sujuu hyvin. Harva kotoutuja voi mennä suoraan alkukartoituksesta ammatilliseen koulutukseen, yleensä sitä edeltää kotoutumiskoulutus, jonka aikana ainakin kielitaidon taso muuttuu. Tietojen saaminen asiakkaan kielitaidosta sekä aiemasta koulutus- ja työhistoriasta edistäisi alkukartoituksen jälkeistä palveluihin ohjautumista. Etenkin nuorilla ammatilliseen koulutukseen suuntaavilla kartoitukset edistävät etenemistä koulutus- ja työllisyyspoluilla. Yksittäisesti ruotsinkielisillä alueilla on estävänä tekijänä se, ettei maahanmuuttajilla ole tietoa tutkinnon suorittamisen mahdollisuudesta ruotsin kielellä. Vaikka lähialueilta tulevilla on usein tarkempia kouluttautumiseen liittyviä suunnitelmia ja enemmän tietoa koulutusmahdollisuuksista, vastaavaa tietämystä ei ole kolmansista maista tulevilla. Myös se, ettei oppilaitoksessa ole riittävästi maahanmuuttajien toivomia opiskelupaikkoja, vaikeuttaa koulutukseen pääsemistä ja sen myötä hidastaa alkukartoituksessa saatavan tiedon hyödyntämistä.

Perustaitojen vahvistamista tarvitsevilla maahanmuuttajilla alkukartoitusten jälkeistä tilannetta helpottaa, jos tarjolla on riittävästi kotoutumis-, kieli- ja valmentavaa koulutusta. Monille heistä haasteita tuovat puutteelliset digitaidot ja arjen hallinnan ongelmat, jotka vaikeuttavat alkukartoituksen tekemistä ja saatavan tiedon hyödyntämistä.

Maahanmuuttajilla, joiden työ- ja toimintakyvyssä on haasteita, alkukartoitusten ja -haastatteluiden hyödyntämistä helpottaa, jos toimintakyvyn kartoitus tehdään mahdollisimman usealle epäiltäessä ongelmia. Kuntoutustarpeen kartoitus on haasteellista mm. luku- ja kirjoitusvaikeuksien, heikon suomen kielen taidon ja kartoituksissa käytettävien kysymyspatteristojen vuoksi. Työ- ja toimintakyvyltään rajoittuneet tarvitsisivat nykyistä enemmän moniammatillisemmin tehtyjä kartoituksia, joissa selvitettäisiin maahanmuuttajan kuntoutustarvetta. Saadut tiedot ovat hajanaisia ja puutteellisia. Kotoutumissuunnitelmaan kirjatut tiedot eivät ole aina mm. terveyspalveluiden käytössä. Maahanmuuttajat eivät osaa usein itse kertoa omaa diagnoosiaan eikä ulkomaisten lääkäreiden tekemiä kartoituksia voida aina hyödyntää. Tästä syystä maahanmuuttajan työ- ja toimintakykyä saatetaan joutua kartoittamaan uudelleen terveydenhuollossa.

Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tilanteen selvittämistä helpottaa se, että alkuhaastattelujen tekeminen on lähtökohtaisesti kuntien lakisääteinen tehtävä, vaikkei sitä käytännössä aina tehdäkään. Alkuhaastatteluihin velvoittavaa kotoutumislain asetusta pidetään tärkeänä kunnissa sen vuoksi, että maahanmuuttajat hyötyvät alkuhaastattelusta sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arviointien lisäksi. Tilanteen kartoittamista hidastavat vaikeudet saada tietoa TE-toimistojen ja kuntien palveluiden ulkopuolella olevista henkilöistä. Kotivanhempien tavoittamista ja heidän tarpeidensa kartoittamista vaikeuttaa se, että monilla maahanmuuttajilla on kynnys osallistua toimintaan myös heille tarkoitetuissa kohtaamispaikoissa. Arviointeja tekevien näkemykset luku- ja kirjoitustaidottomien palvelutarpeista vaihtelevat paljon. Tarvetta olisi palvelutarpeen syvemmälle kartoittamiselle sen lisäksi, että maahanmuuttajan kielitaidon lähtötaso testataan. Syvempi kartoittaminen on toisaalta suhteellisen tarpeeton, jos kunnassa ei ole tarjolla kartoitukseen kirjattuja palveluita.

2.2.2 Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelman tulee tukea yksilöllisesti asiakkaan kotoutumista tämän tarpeet, tausta, ikä, terveydentila ja voimavarat huomioiden. Kotoutumissuunnitelma laaditaan lain mukaan yhteistyössä kunnan, TE-toimiston ja asiakkaan kesken. Perustelluista syistä kotoutumissuunnitelma voidaan tehdä vain joko kunnassa tai TE-toimistossa, käytännössä useimmiten jälkimmäisessä. Suunnitelma sisältää sellaiset palvelut, jotka edistävät asiakkaan suomen kielen oppimista, tietoja ja taitoja yhteiskunnassa ja työelämässä. Näitä ovat TE-toimistossa esimerkiksi kotoutumiskoulutus, suomen tai ruotsin kielen opinnot ja työelämään ja yhteiskuntaan perehdyttävät opinnot sekä luku- ja kirjoitustaidon opetus tai aikuisten perusopetus. Suunnitelma tulee laatia kolmen vuoden kuluessa ensimmäisestä oleskeluluvan saamisesta ja se tehdään enintään yhden vuoden ajaksi, minkä jälkeen suunnitelmaa päivitetään. Kotoutumissuunnitelman kesto on yleensä enintään kolme vuotta siitä ajankohdasta, kun ensimmäinen suunnitelma on allekirjoitettu. Sitä voidaan kuitenkin pidentää enintään kahdella vuodella, jos asiakas tarvitsee kotoutuakseen erityisiä toimenpiteitä.

Kotoutumissuunnitelmalla on todettu olevan myönteisiä vaikutuksia mm. asiakkaiden saamiin palveluihin ja heidän työmarkkina-asemaansa (Sarvimäki & Hämäläinen 2016; Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 14.) Karisen ym. (2020a) selvityksen mukaan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät asiat liittyvät useimmiten kielitaidon kehittämiseen ja kouluttautumiseen sekä työelämää koskeviin tavoitteisiin ja toiveisiin. TE-toimiston ammattilaisten mukaan kotoutumissuunnitelman tavoitteet asetetaan melko hyvin, mutta ongelmaksi muodostuvat riittämättömät toimenpiteet ja palvelut, joiden avulla voitaisiin tukea asiakkaiden kotoutumisen polkuja (Karinen ym. 2020a). Asiakkaiden kokemukset kotoutumissuunnitelmasta ovat hyvin myönteisiä, joskin suunnitelman laadintaan kaivataan keskusteluvampaa

otetta ja enemmän tiedon jakamista. (Karinen ym. 2020c, 24–26). Näyttää lisäksi siltä, että kotoutumissuunnitelman laatiminen on käytännöiltään vaihtelevaa ja että yhteistyö toteutuu tapauskohtaisesti (Karinen ym. 2020a, 20).

Kotoutumissuunnitelman saaneet maahanmuuttajat

Tutkimuksessa tarkasteltiin rekisteriaineiston perusteella vuosina 2007–2017 TE-toimistosta kotoutumissuunnitelman saaneita, heidän palvelupolkujaan ja työllistymistään. Vuosina 2007–2017 kotoutumissuunnitelmia rekisteröitiin 81 876 henkilöllä (taulukko 4). Suunnitelma tehtiin naisille miehiä useammin vuoteen 2014 saakka, jonka jälkeen suunnitelmia tehtiin molemmille sukupuolille yhtä paljon. Kotoutumissuunnitelman saaneet olivat pääasiassa nuoria aikuisia (17–34-vuotiaita) ja useimmiten korkeintaan toisen asteen koulutuksen suorittaneita. Kotoutumissuunnitelman saaneet asuivat tyypillisimmin Uudellamaalla.

Kotoutumissuunnitelman saaneiden määrä kasvoi ja demografinen profiili muuttui huomattavasti tarkastelujakson aikana. Yleistrendinä on kotoutumissuunnitelman saaneiden määrän kasvu. Vuosina 2007–2010 suunnitelman saaneita oli 6100 henkilöä vuodessa, vuosina 2011–2014 7500 henkilöä vuodessa ja vuosina 2015–2017 9200 henkilöä vuodessa. Niillä henkilöillä, jotka eivät olleet saaneet aineiston poimintahetkeen mennessä Suomen kansalaisuutta, olivat vuosina 2007–2010 yleisimmät kansalaisuudet Venäjä ja entinen Neuvostoliitto (13,2 %) sekä Aasian maat (13,4 %). Vuosina 2015–2017 yleisin ryhmä olivat henkilöt, joilla oli jonkun Lähi-Idässä tai Pohjois-Afrikassa sijaitsevan valtion kansalaisuus (39 %). Valtaosa (n. 80 %) kotoutumissuunnitelman saaneista rekisteröitiin osaamisen kehittämispalvelut -palvelulinjalle vuosina 2011–2017 (taulukko 4).

Taulukko 4. Kotoutumissuunnitelman saaneet henkilöt taustatekijöiden mukaan vuosina 2007–2017,
Lähde: URA-rekisteriaineisto.

Yhteensä	Kotoutumissuunnitelman rekisteröintivuosi							
	Yhteensä		2007–2010		2011–2014		2015–2017	
	N	%	N	%	N	%	N	%
	81 876	100.0	24 382	100.0	30 073	100.0	27 421	100.0
Sukupuoli								
Miehet	37 240	45.5	10 820	44.4	12 776	42.5	13 644	49.8
Naiset	44 636	54.5	13 562	55.6	17 297	57.5	13 777	50.2
Ikä								
17–34 vuotta	54 422	66.5	16 106	66.1	19 522	64.9	18 794	68.5
35–49 vuotta	21 293	26.0	6 187	25.4	8 190	27.2	6 916	25.2
50–64 vuotta	6 122	7.5	2 079	8.5	2 349	7.8	1 694	6.2
Koulutusaste								
Tuntematon	11 238	13.7	3 615	14.8	4 107	13.7	3 516	12.8
Korkeintaan ammattikoulutus	49 087	60.0	15 069	61.8	17 832	59.3	16 186	59.0
Alempi korkea-aste	11 803	14.4	3 191	13.1	4 369	14.5	4 243	15.5
Ylempi korkea-aste	8 812	10.8	2 484	10.2	3 530	11.7	2 798	10.2
Ammattiasema								
Johtajat ja asiantuntijat	19 543	23.9	6 012	24.7	7 283	24.2	6 248	22.8
Työntekijät	28 910	35.3	9 361	38.4	10 441	34.7	9 108	33.2
Muut	32 720	40.0	9 006	36.9	12 223	40.6	11 491	41.9
NUTS2-koodi								
Helsinki-Uusimaa	33 921	41.4	9 157	37.6	12 522	41.6	12 242	44.6
Etelä-Suomi	17 716	21.6	5 380	22.1	6 705	22.3	5 631	20.5
Länsi-Suomi	15 198	18.6	4 645	19.1	5 541	18.4	5 012	18.3
Pohjois- ja Itä-Suomi	14 985	18.3	5 188	21.3	5 269	17.5	4 528	16.5

Yhteensä	Kotoutumissuunnitelman rekisteröintivuosi							
	Yhteensä		2007–2010		2011–2014		2015–2017	
	N	%	N	%	N	%	N	%
	81 876	100.0	24 382	100.0	30 073	100.0	27 421	100.0
Kansallisuus, luokiteltu								
Venäjä ja entinen Neuvostoliitto	10 524	12.9	3 227	13.2	4 100	13.6	3 197	11.7
Viro	5 454	6.7	1 482	6.1	2 739	9.1	1 233	4.5
Lähi-Itä ja Pohjois-Afrikka	18 438	22.5	2 959	12.1	4 893	16.3	10 586	38.6
Muu Afrikka	7 945	9.7	1 916	7.9	2 640	8.8	3 389	12.4
Aasia	10 826	13.2	3 262	13.4	4 094	13.6	3 470	12.7
EU- ja Efta-maat, Pohjois-Amerikka	10 181	12.4	2 754	11.3	4 259	14.2	3 168	11.6
Muut maat	4 625	5.6	1 389	5.7	1 657	5.5	1 579	5.8
Suomi	13 867	16.9	7 383	30.3	5 685	18.9	799	2.9
Palvelulinja								
Työnvälitys- ja yrityspalvelut /ei tarvetta	2 390	2.9	6	0.0	1 085	3.6	1 299	4.7
Osaamisen kehittämispalvelut	47 649	58.2	204	0.8	25 244	83.9	22 201	81.0
Tuetun työllistämisen palvelut / etuusasiakkaat / TYP	4 445	5.4	7	0.0	2 048	6.8	2 390	8.7
Puuttuva tieto	27 392	33.5	24 165	99.1	1 696	5.6	1 531	5.6

Ohjautuminen palveluihin alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman jälkeen

Valtakunnallisen kyselyn vastaajilta tiedusteltiin, **miten hyvin maahanmuuttajien ohjautuminen palveluihin toteutuu alkukartoituksen tai alkuhaastattelun jälkeen**. Heikoimmin vastaajien mukaan toteutuu maahanmuuttajien ohjautuminen korkeakoulutukseen, minkä miltei kolmasosa arvioi toteutuvan heikosti. Parhaiten toteutuu ohjautuminen kotoutumiskoulutukseen, minkä miltei kaksi kolmasosaa vastaajista kokee toteutuvan hyvin tai erittäin hyvin (taulukko 5).

Taulukko 5. Arvio palveluihin ohjautumisen toteutumisesta alkukartoituksen ja alkuhaastattelun jälkeen, valtakunnalliseen kyselyyn osallistuneiden maahan muuttaneille suunnattujen palvelujen parissa työskentelevien näkemys, prosenttia vastanneista (N = 247)

	erittäin heikosti	heikosti	kohtalaisesti	hyvin	erittäin hyvin	ei tietoa
Luku- ja kirjoitustaidon opetukseen	3	9	24	32	12	21
Kotoutumiskoulutukseen	2	3	16	37	24	18
Työvoimapolitiittiseen koulutukseen	2	9	24	33	9	22
Aikuisten perusopetukseen	2	9	22	33	10	24
Lukiokoulutukseen	8	13	21	16	4	37
Ammatilliseen koulutukseen	3	8	28	32	9	20
Korkeakoulutukseen	10	17	23	13	4	33
Omaehtoiseen kieli- tai muuhun kotoutumista tukevaan koulutukseen mm. vapaan sivistystyön järjestämät koulutukset	3	13	28	30	9	17
Omaehtoisesti käytettäviin ohjaus- ja neuvontapalveluihin tai muihin kotoutumista tukeviin palveluihin	4	15	27	24	7	24
Muualle, minne?	2	4	10	8	1	74

Valtakunnalliseen kyselyyn vastanneiden organisaatioissa noin puolelle asiakkaista oli tehty kotoutumissuunnitelma TE-palveluissa ja noin kolmasosalle kunnassa. TE-palveluiden edustajat ovat tietoisempia TE-toimiston laatimista kotoutumissuunnitelmista kuin kuntien edustajat siitä, onko heidän asiakkaillaan kunnan laatima kotoutussuunnitelma. Tähän voi olla syynä se, että kunnissa on vaikea löytää alkukartoituksen laativaa tahoa toisin kuin TE-toimistoissa. Noin puolet vastaajista arvioi kotoutumissuunnitelman toimivan hyvin tai erittäin hyvin maahanmuuttajien palveluihin ohjautumisessa ja noin 15 % arvioi sen toimivan heikosti tai erittäin heikosti (n=232).

Kyselyyn vastaajia pyydettiin arvioimaan kotoutumissuunnitelman toimivuutta palveluihin ohjautumisessa (n=79). Kotoutumissuunnitelman koetaan olevan toimiva silloin kun se on tehty yhteistyössä TE-toimiston ja kunnan edustajan kesken. Näkemys koskee kaikkia

kunnassa asuvia kotoutumisajalla olevia maahanmuuttajia, jotka käyttävät myös muita kunnan palveluita kuin sosiaalitoimen palveluita. Kotoutumissuunnitelma toimii hyvin palveluihin ohjaamisessa silloin kun se on selkeä, kattava ja tavoitteellinen. TE-toimiston asiantuntijoiden ja kunnan edustajien aktiivisuudella on merkitystä palveluihin ohjautumiselle. Koulutusten järjestäjien näkökulmasta keskeistä on tiedon saaminen kotoutumissuunnitelmaan kirjatusta tavoitteista ja maahanmuuttajan tarvitsemista palveluista.

Maahanmuuttajien omat näkemykset tilanteestaan vaikuttavat palveluihin ohjautumiseen, sillä omien tarpeiden ja toiveiden mukaiseen kotoutumissuunnitelmaan on helppo sitoutua. Palveluihin ohjautumista edistää se, että kotoutumiskoulutuspaikkoja ja muita koulutuspaikkoja on riittävästi. Usein tilanne onkin tämä, mutta esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on maahanmuuttajien suuresta määrästä johtuen puutetta tarvittavista palveluista. Myös pienillä kunnilla on omat palveluiden saatavuuteen liittyvät ongelmansa. Palveluiden riittävyyden lisäksi on kyse myös palveluihin ohjautumisesta, jolloin hyvästä palvelutarjonnasta huolimatta niihin ei saada riittävästi asiakkaita.

Jos suunnitelmaan kirjattuja palveluita ei ole saatavilla, maahanmuuttajan on vaikea mieltää kotoutumissuunnitelman merkitystä. Kotoutumissuunnitelman laatimiseen tulisi varata riittävästi aikaa, jotta maahanmuuttajan elämäntilanne pystytään kartoittamaan palveluohjauksen kannalta riittävän tarkkaan. Samalla tulee huolehtia kotoutumissuunnitelmien ajantasaisuudesta ja laadusta, sillä jossain tapauksissa ne ovat liian kaavamaisia, niukkasanaisia ja epärealistisilta vaikuttavia. Esimerkki epärealistisesta ohjauksesta on lukutaito-opiskelijan ohjaaminen ensisijaisesti itsenäiseen työnhakuun ja toissijaisesti lukutaitokoulutukseen.

Tulkkien käyttö kotoutumissuunnitelman laatimisessa on edistänyt niiden toimivuutta palveluohjauksessa. Kotoutumissuunnitelmien todetaan toimivan hyvänä välineenä maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen ja muille kursseille ohjaamisessa, muttei niin hyvin muihin palveluihin ohjautumisessa. Alukartoituksissa ja kotoutumissuunnitelmissa tulisi paremmin ottaa huomioon myös maahan muuttaneen opiskeluvalmiudet sekä terveys. Tämä edistäisi maahan muuttaneiden hoitoon pääsyä ja tuen saantia.

Maahanmuuttajan yksilöllisiä ohjaukseen vaikuttavia tekijöitä olivat kyselyn mukaan etenkin kielitaito, luku- ja kirjoitustaito, muu osaaminen kuten koulutustausta ja digitaaliset taidot, fyysinen ja henkinen terveydentila, traumatausta, motivaatio ja kyky sitoutua, elämäntilanne, kulttuuriset seikat sekä suomalaisen henkilöturvaturvun olemassaolo.

Avovastausten perusteella koulutus- ja työllisyyspalveluita tulisi kehittää niin, että asiakkaiden moninaiset taustat huomioivia räätälöityjä palveluja ja henkilökohtaista ohjausta lisätään sekä kielikoulutusta monipuolistetaan.

2.3 Eri asiakasryhmien palvelutarpeet ja palvelut

Seuraavassa tarkastellaan tutkimuksen kohderyhmän eri segmenttien palvelutarpeita ja osallistumista palveluihin.

Asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluissa tuli esille, että **maahantulon peruste** vaikuttaa merkittävästi siihen, millaisia palveluita maahan muuttanut henkilö saa ja millaisille polulle hän ohjautuu. Kotoutumissuunnitelma laaditaan maahantulon syystä riippumatta kaikille TE-toimistoon rekisteröityneille työttömille työnhakijoille, jotka ovat oikeutettuja kotoutumissuunnitelmaan ajallisten rajoitusten puitteissa. Näyttää siltä, että kunnissa kansainvälisen suojelun perusteella tullee tehdään kotoutumissuunnitelmia lähes aina. Tähän vaikuttanee osaltaan se, että kunnat tavoittavat hyvin kuntiin saapuvat pakolaiset ja turvapaikanhakijat rahoituksellisista syistä. Kunnat saavat laskennalliset korvaukset jokaisesta vastaanotetusta pakolaisesta heille tarkoitettujen kotoutumispalveluiden järjestämiseksi. Useimmissa kunnissa on olemassa erityisesti pakolaisille ja turvapaikanhakijoille tarkoitettuja palveluyksiköitä tai sosiaalityöntekijöitä tai -ohjaajia, jotka vastaavat maahanmuuttajien ohjauksesta palvelupoluille.

Opiskelemaan tullee tehdään jossain määrin kotoutumislain mukaista palveluohjausta. Etenkin isojen kaupunkien oppilaitoksissa, joissa on paljon vieraskielisiä opiskelijoita, tarjotaan tukea ja ohjausta sekä opintojen aikana että niiden jälkeen. Työn vuoksi maahan muuttaneet ovat suhteellisen heikossa asemassa kotoutumislain mukaisessa ohjautumisessa ja voivat jäädä kokonaan ilman kotoutumista edistäviä palveluita esimerkiksi määräaikaisten työsuhteiden päättyessä silloin, kun he eivät ole enää oikeutettuja kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumislain mukaisesti maahantulon perusteen ei pitäisi vaikuttaa alkuvaiheen ohjaukseen ja neuvontaan, mutta käytännössä maahanmuuton peruste näyttää kuitenkin vaikuttavan palvelupolun rakentumiseen.

Nopeasti työhön pyrkivät. Haastateltujen ammattilaisten mukaan keskeinen haaste nopeasti töihin pyrkivien ja työelämään pääsevien kohdalla on kesken jäävä kotoutumisprosessi. Nykyinen järjestelmä palvelee huonosti osa- tai täysiaikaisesti työssä olevien palvelutarpeita, eikä vastuuta kotoutumisen edistämisestä ole millään taholla. Nopeasti työt aloittava henkilö saattaa pärjätä työpaikallaan muulla kielellä kuin suomeksi ja hänen yhteiskuntatietoutensa voi jäädä heikoksi. Mahdollisuuksia suomen kielen taidon kehittämiseen ei työn ohella usein ole, eikä kielitaito myöskään kehity työssä ilman, että sitä aktiivisesti tuetaan.

Suomalaiseen yhteiskuntaan kotoutuminen riippuukin hyvin paljon työyhteisöstä, työnantajasta sekä ihmisen omasta motivaatiosta ja mahdollisuuksista kehittää kielitaitoaan. Palvelutarpeet tulevat akuuteiksi siinä vaiheessa, kun työ ei enää jatku ja henkilö ilmoittautuu TE-toimiston asiakkaaksi, missä kotoutumisajan ylittäneille, suomea heikosti osaaville on

rajallisesti palveluita tarjolla. Asiantuntija- ja tapaustutkimusten haastateltavat korostivat, että nopeasti työn aloittaville olisi syytä järjestää kotoutumista edistäviä toimia sekä suomen kielen opintoja työn ohella.

Korkeasti koulutetut. Korkeasti koulutetut nähtiin eräänlaisina kärsijöinä nykyisessä palvelujärjestelmässä. Julkista työvoima- ja yrityspalvelua koskevan lain (2012/916) mukaan TE-toimistojen toiminnan tulisi suuntautua erityisesti haastavassa työmarkkina-asemassa oleviin. Niille, joiden työllistymisedellytykset katsotaan olevan paremmat, on vähemmän palveluvalikoimaa: TE-toimiston työnvälitys- ja yrityspalveluita tarjotaan ensisijaisesti avoimille työmarkkinoille pyrkiville, osaamisen kehittämisen palveluita ammatin tai alan vaihtoa suunnitteleville ja tuetun työllistymisen palveluita työllistymisen esteiden perusteellista selvittämistä ja yleisten työmarkkina-avalmiuksien parantamista tarvitseville. Maahan muuttaneiden korkeakoulutettujen ryhmä on kuitenkin moninainen ja asiakasryhmän sisällä on paljon erityyppistä palvelutarvetta riippuen esimerkiksi asiakkaan englannin kielen taidosta, suomen kielen taidosta sekä maahanmuuton syistä.

Parhaimmillaan korkeasti koulutetut pääsevät itsenäisesti tai hyvin kevyellä tuella kiinni työelämään. Työkokemuksen ja kielitaidon ohella olennaisina tekijöinä on kyky kuvata omaa osaamistaan ja osaamisalueitaan, halu edetä työuralla omalla alallaan sekä työmarkkinoiden realiteettien tiedostaminen.

Työllistyminen on kuitenkin haastavaa myös korkeakoulutettujen kohdalla. Osin sekä Suomessa että ulkomailla korkeakoulututkintonsa saaneet ovatkin päätyneet suorittavan tason töihin koulutustaan vastaamattomiin tehtäviin, jossa oman alan verkostot eivät kasva eikä oman alan työkokemusta saada. Oman alan työsuhteita puolestaan leimaavat harjoittelut, pätkätyöt ja työsuhteiden lyhytkestoisuus. Syynä haastavaan työmarkkinatilanteeseen nähtiin se, että korkeakoulutettujen kohdalla työnantajien kielitaitovaatimukset suomen kielessä ovat hyvin korkeat, eikä ulkomailta hankittua koulutusta voi aina hyödyntää suomalaisilla työmarkkinoilla. Haasteelliseksi aloiksi todettiin muun muassa oikeustieteet ja psykologia.

Nykyisessä tilanteessa korkeakoulutetut hyödyntävät paljon omatoimisia kielenopiskelun mahdollisuuksia ja erilaisten projektien tarjontaa. Toistaiseksi korkeakoulutetuille suunnattuja ryhmiä esimerkiksi kotoutumiskoulutuksessa on pystytty järjestämään pääasiassa vain pääkaupunkiseudulla, jossa maahanmuuttajien määrät ovat tarpeeksi suuret korkeakoulutetuille tarkoitettujen ryhmien järjestämiseksi.

Kansainväliset englanninkielisissä tutkinto-ohjelmissa opiskelevat opiskelijat tunnistettiin ryhmäksi, jonka palveluihin tulisi kiinnittää nykyistä paremmin huomiota ja joka tulisi saada intensiivisten palvelujen piiriin jo opiskelijoina ollessaan. Soveltuvia suomen kielen opintoja ei ole riittävästi saatavilla, yhteydet työelämään ovat vähäiset ja

työllistymistä edistävät palvelut ovat riittämättömät. Oppilaitoksista valmistuu näin henkilöitä, joilta puuttuvat sekä työllistymistä vauhdittavat verkostot että riittävä suomen kielen taito. Tämä taas johtaa tilanteeseen, jossa opiskelijat valmistuttuaan muuttavat pois opiskelupaikkakunnalta, usein pääkaupunkiseudulle tai kokonaan pois maasta. Kansainvälisillä opiskelijoilla, jotka ovat valmistuneet suomalaisesta oppilaitoksesta on oikeus tehdä ansiotyötä ilman työntekijän oleskelulupaa. Lupa-asioista on liikkeellä myös väärä käsitys.

Ammatilliseen koulutukseen pyrkivät. Asiantuntijahaastattelut kertoivat, että ammatillisen koulutukseen pyrkii yhä enemmän maahanmuuttajataustaisia hakijoita. Suosion tiedettiin kasvaneen voimakkaasti ammatillisen koulutuksen reformin jälkeen. Etenkin kotoutumiskoulutuksen järjestäjät kertoivat haastatteluissa havainneensa, että ammatilliseen koulutukseen hakeutumisesta on tullut hyvin suosittua jo kotoutumiskoulutuksen aikana, ja opiskelupaikka oli myös melko usein myönnetty.

Valmentavaa koulutusta (VALMA) pidettiin tyypillisenä ja myös äärimmäisen tärkeänä mahdollisuutena niille opiskelijoille, joiden suomen kielen taito ei vielä riitä tavallisesta koulutuksesta selviämiseen. Tyypillisesti VALMAan ohjautuvat hitaan kotoutumispolun opiskelijat, joiden katsotaan tarvitsevan taitojen kohentamista ennen ammatillisen koulutuksen aloittamista. Myös opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot (OPVA) nähtiin tärkeänä palveluna.

Asiantuntijahaastatteluiden ja tapaustutkimusten mukaan on viitteitä siitä, että ammatillisessa koulutuksessa ei vielä ole pystytty tarjoamaan riittävästi tukea vieraskielisten opiskelijoiden tarpeisiin. Tämä ilmenee opintojen keskeytymisenä ja siinä, että opinnoista selviää niukasti, mutta ammattiosaaminen tai suomen kieli ei ole riittävästi opintojen aikana kehittynyt. TE-hallinnon ja kolmannen sektorin haastattelut pitivät tätä huolestuttavana: ammatillinen tutkinto ei takaa kestäväää työuraa, jos osaaminen ei ole työelämävaatimusten edellyttämällä tasolla. TE-palveluin tällaisen henkilön työuralle tukeminen on myös haastavaa ja palveluvalikoima rajattu. TE-toimiston asiantuntijan näkökulmasta henkilöllä, joka on hiljattain valmistunut ammattiin, pitäisi olla ajantasaiset tiedot ja taidot ammatiltaan, jolloin hän ohjautuu nopeasti työllistettävien asiakkaiden polulle. Näin hän ei ole oikeutettu esimerkiksi palkkatukeen tai uravalmennukseen. Rajatun palveluvalikoiman vuoksi työttömyydellä onkin vaarana pitkittyä.

Henkilöt, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita. Henkilöt, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita, nousivat asiantuntijoiden ja tapaustutkimusten haastatteluissa hyvin usein esiin ryhmänä, joiden tarpeisiin nykyinen palvelujärjestelmä ei kykene vastaamaan. Heikentyneen työ- ja toimintakyvyn taustalla voi olla moninaisia maahanmuuttotaustaan liittyviä kokemuksia, jotka voivat ilmetä palveluissa esimerkiksi vaikeuksina oppia, muistamisen ongelmina, keskittymisvaikeuksina tai fyysisen työkyvyn alenemana. Asiakastyötä tekevät haastattelut kertoivat myös asiakkaista, joilla on taustallaan pitkä ura Suomessa

raskaissa, mekaanisissa tehtävissä esimerkiksi ravintola- tai siivousalalla. Tämän myötä työkyvyssä on tapahtunut heikentymistä niin, ettei työnteko samoissa tehtävissä enää ole mahdollista. Lisäksi asiakkaan haasteita saattaa lisätä kuormittava elämäntilanne, kuten haasteet perhe-elämässä, Suomeen asettautumisessa tai raha-asioissa. Tällä hetkellä tälle ryhmälle kohdennetut palvelut järjestetään usein projektien puitteissa hankerahoituksella. Haasteita aiheuttaa etenkin se, että työvoiman ulkopuolella olevilla on tutkimusten (mm. Oivo & Kerätär 2018) mukaan vaikeampi saada sosiaali- ja terveystalviteita kuin työelämässä olevilla, eikä TE-toimistoilla eikä oppilaitoksilla ole mahdollisuuksia tarjota kuntoutuspalveluita niitä tarvitseville maahanmuuttajille.

Kotoutumiskoulutuksessa ja työllistymis- ja koulutuspoluilla etenemiseen tämä vaikuttaa siten, että asiakkaat ovat jääneet ikään kuin pyörimään palveluihin. He ovat käyneet erilaisia kursseja ja osallistuvat työllistymisen tukitoimiin uudelleen ja uudelleen, mutta eivät tunnu etenevän mihinkään. Samalla erityisen tuen tarvetta on paljon. Jos työkyky ei riitä kokopäiväseen työskentelyyn tai kaikkiin työtehtäviin, vaadittaisiin työnantajalta joustavuutta ja halua mukauttaa työtehtäviä sopivaksi, minkä vuoksi työllistyminen on erittäin haastavaa. Asiantuntijoiden haastattelujen mukaan isommilla paikkakunnilla työllistyminen voi olla mahdollista esimerkiksi omien verkostojen kautta maahanmuuttajayrityksiin, kaupan alalle tai kaupungin asukastalojen ja järjestöjen avulla. Lisäksi uusilla vahvemmin tuetuilla kotoutumiskoulutusmalleilla, joita on kehitetty vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja ainakin Uudenmaan ELY-keskuksen alueella, pyritään tarjoamaan entistä parempia koulutus- ja työllistymispolkuja maahanmuuttajille, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita.

Työvoiman ulkopuolella olevat. Työvoiman ulkopuolella olevien jääminen kotouttavien, työllistymistä ja koulutusta edistävien palveluiden ulkopuolelle koettiin ongelmalliseksi asiantuntijahaastatteluissa, joskin siinä on tapahtunut muutosta parempaan viime vuosien aikana. Keskeinen haaste kotivanhempien kohdalla on heidän tavoittamisensa. Asiantuntijahaastattelujen mukaan asiakasryhmä voi näkyä kunnissa sekä kolmannella sektorilla, mutta TE-toimistojen asiakkaiksi he tulevat ainoastaan rekisteröitymällä työttömiksi työnhakijoiksi. Lisäksi ongelma on resursseissa ja palveluvalikoiman rajallisuudessa. Monin paikoin kotoutumiskoulutusta voidaan tarjota resurssien vuoksi vain kotoutumisajalla oleville. Lisäksi koulutuksen sisältö tekee siitä pitkään Suomessa asuneille kohtalaisen huonosti soveltuvan. Tällöin asiakkaalle relevantteja vaihtoehtoja voivat olla aikuisten perusopetus, muut kurssit ja koulutukset sekä hanketoiminta. Asiakasryhmään on kiinnitetty viime vuosina huomiota ja erityisesti järjestöissä sekä hanketoiminnan avulla on pyritty edistämään kotivanhempien hakeutumista kouluun ja työhön.

Haastattelujen asiantuntijoiden mukaan on hyvin tyypillistä, että perheen isä on kotoutumissuunnitelman piirissä, mutta kotona oleva vaimo ja lapset eivät. Kokonaisvaltaisesti perheen tilannetta katsottaessa voitaisiin kiinnittää huomiota myös kotona olevien

perheenjäsenten hyvinvointiin, mikä edelleen vaikuttaisi myönteisesti myös isän tilanteeseen ja etenemiseen kohti työmarkkinoita.

Myös henkilön omat kyvyt ja käsitys omasta osaamisestaan vaikuttavat mahdollisuuksiin edetä koulutus- ja työllistymispolulla. Haastatteluiden perusteella etenkin vanhemmilla työnhakijoilla voi olla uskalluksen puutetta hakea työtä siitäkin huolimatta, että he osaisivat suomea hyvin. Esimerkiksi tutkimusta varten haastateltu keski-ikäinen maahanmuuttajanainen käytti keskustelussa apuna omia samaan aikaan Suomeen muuttaneita lapsiaan, vaikka osasi kouluttajan näkemyksen mukaan puhua hyvin suomea ja oli saanut pitkäaikaisen työpaikan. Motivaatiohaasteet ilmenivät asiakastyötä tekevien haastateltavien mukaan mm. siten, että pitkäkestoisestakaan tuesta, motivoinnista ja kokonaisvaltaisesta työotteesta huolimatta etenemistä työtä kohden ei tapahdu. Kyseiset henkilöt saattavat jäädä eräänlaiseen palveluluuppiin, jossa he kiertävät eri palveluntuottajien kursseilla ja hankkeissa vain, koska se on toimeentulon kannalta välttämätöntä.

2.4 Kokemukset maahanmuuttajapalveluiden uudistusten vaikutuksista

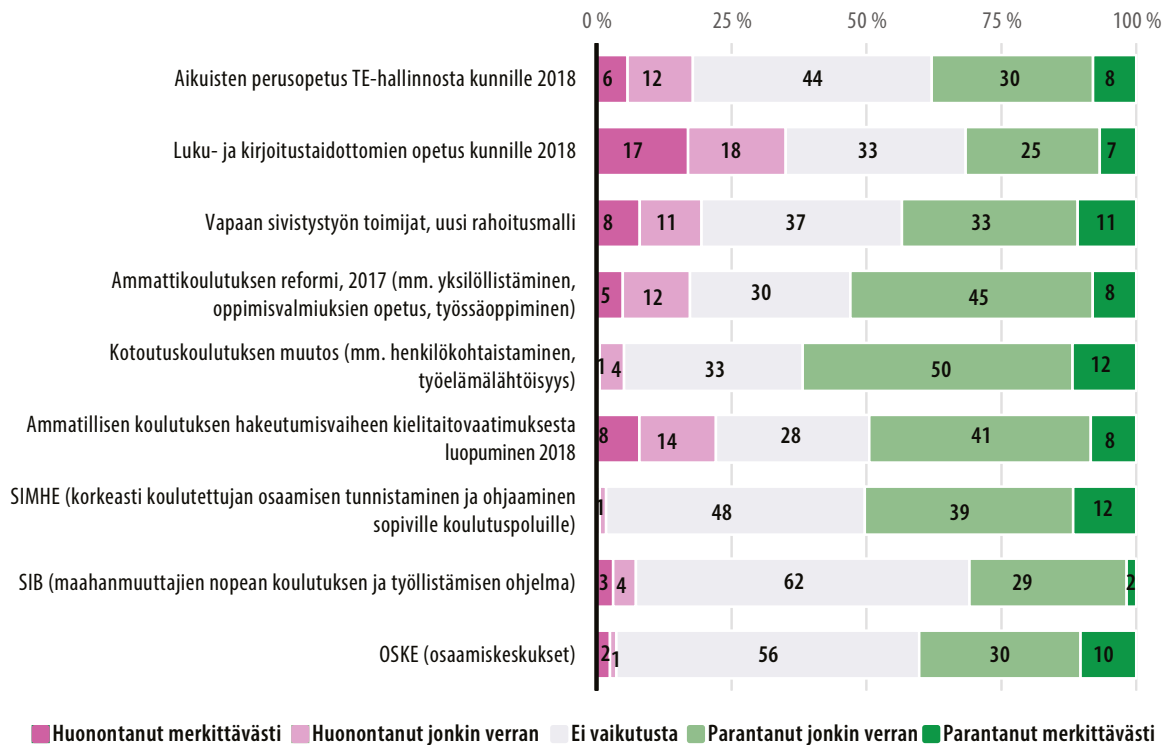
2.4.1 Uudistusten vaikutukset

Kyselyyn vastaajia pyydettiin arvioimaan sitä, **miten viime vuosina tehdyt uudistukset ovat vaikuttaneet maahanmuuttajien tilanteeseen**. Vastaajat arvioivat myönteisimmin vuoden 2018 kotoutumiskoulutuksen toteutusmallin muutosta (mm. henkilökohtaisamista ja vahvempaa työelämälähtöisyyttä), jonka noin kaksi kolmasosaa koki parantaneen jonkin verran tai merkittävästi maahanmuuttajien kouluttautumista ja työllistymistä (n=217). Noin puolet vastaajista koki ammatillisen koulutuksen reformin, SIMHE-uudistuksen ja ammatillisen koulutuksen hakeutumisvaiheen kielitaitovaatimuksen parantaneen maahanmuuttajien tilannetta. SIB-ohjelmalla sekä luku- ja kirjoitustaidottomien opetuksen siirtämisellä kunnille koettiin olevan astetta vähemmän merkitystä; vain noin kolmasosa vastaajista arvioi niiden parantaneen maahanmuuttajien kouluttautumista ja työllistymistä. Luku- ja kirjoitustaidon opetuksen siirtämisen arvioitiin myös heikentäneen merkittävästi tai jonkin verran maahanmuuttajien tilannetta; noin kolmasosa vastaajista koki asian näin (kuvio 1). Edellä mainittuihin arvioihin saattaa olla vaikutusta myös sillä, kuinka hyvin kyselyyn vastanneet tunsivat eri uudistukset.

Aikuisten perusopetuksen uudistus ja luku- ja kirjoitustaidon opetuksen siirtyminen TE-palveluiden kotoutumiskoulutuksesta vapaan sivistystyön tehtäväksi sekä vapaan sivistystyön toimijoiden uusi rahoitusmalli ovat ELY-keskusten ja TE-toimistojen näkökulmasta olleet yleisimmin maahanmuuttajien tilannetta merkittävästi tai jonkin verran

huonontanut tekijä. TE-toimiston edustajat suhtautuvat muita ryhmiä kriittisemmin myös ammatillisen koulutuksen reformin ja ammatilliseen koulutukseen hakeutumisvaiheen kielitaitovaatimisesta luopumisen sekä SIB- ja SIMHE-toiminnan vaikutuksiin maahanmuuttajille. ELY-keskusten ja TE-toimistojen edustajat arvioivat kotoutumiskoulutuksen muutoksen vaikutukset maahanmuuttajille muita ryhmiä useammin myönteisiksi.

Kuvio 1. Koulutus- ja työllisyyspolkujen uudistusten vaikutus maahan muuttaneiden kouluttautumis- ja työtilanteeseen, maahanmuuttaneiden palveluissa työskenteleville tehdyn valtakunnallisen kyselyn mukaan, %.



Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutus ja uusi rahoitusmalli

Luku- ja kirjoitustaidon opetus siirtyi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle osaksi vapaan sivistystyön koulutusta ja osaksi aikuisten perusopetusta. Aiemmin työvoimakoulutuksena järjestetty opetus muuttui näin kansanopistojen, kansalaisopistojen, opintokeskusten ja kesäyliopistojen järjestettäväksi. Lisäksi luku- ja kirjoitustaidon opetusta järjestetään osana aikuisten perusopetuksen alkuvaihetta niille, jotka tulevat suorittamaan perusopetuksen oppimäärän. (OKM 2017, 31–32.) Uudistuksen pyrkimyksenä oli lisätä koulutuksen joustavuutta ja monimuotoisuutta ja siten nopeuttaa ihmisten kouluttautumista ja lopulta siirtymiä työmarkkinoille.

(HE 140/2017 vp.) Samalla lisättiin omaehtoisia opiskelumahdollisuuksia vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Muutoksella haluttiin erityisesti parantaa mahdollisuuksia opintoihin niille asiakkaille, jotka esimerkiksi elämäntilanteen tai terveysongelmien vuoksi hyötyvät joustavista mahdollisuuksista suorittaa mm. suomen tai ruotsin kielen opintoja.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tutkimuksen (Hievanen ym. 2020) mukaan lukutaitokoulutuksen siirtyminen vapaan sivistystyön oppilaitoksiin on ollut varsin onnistunut ja sen saatavuus on hyvä. Oppilaitokset ovat pystyneet järjestämään koulutusta joustavasti ja yksilöllisesti muuttuvassa toimintaympäristössä ja kohderyhmän tarpeet huomioon ottaen. Haasteena näyttää olevan kohderyhmän täsmentymättömyys, vaihtelevat ohjauskäytännöt sekä järjestämisen vastuut. Kaikkia tavoitteena olleita kohderyhmiä ei toistaiseksi ole vielä saavutettu ja erityistarpeisiin vastaamista ei nykyisen rahoituksen puitteissa ei ole pidetty mahdollisena. Lisäksi arviointiraportti peräänkuuluttaa osaamisen tunnistamisen vahvistamista, sujuvan tiedonkulun edistämistä erityisesti TE-toimiston ja oppilaitoksen välillä sekä yhteistyöhön panostamista. (Hievanen ym. 2020, 93–99.)

Kyselyn, asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluiden mukaan vuonna 2018 tehdyn muutoksen myötä tapahtunut maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksen siirtyminen vapaan sivistystyön oppilaitoksille on toteutunut vaihtelevasti. Uudistuksessa haluttiin panostaa toiminallisuuteen, joustavuuteen ja sellaisten ryhmien tavoittamiseen, jotka ovat aiemmin jääneet lukutaitokoulutuksen ulkopuolelle. Uudistusta tuettiin koulutuspäivien, oppaiden ja muiden materiaalien avulla.

Uudistusta on toteutettu paikoin hyvin onnistuneesti. Vahva alueellinen yhteistyö, laaja opetustarjonta, selkeät ohjauskäytännöt ja vankka osaaminen luku- ja kirjoitustaidon koulutuksessa olivat tekijöitä, jotka olivat vaikuttaneet myönteisesti asiakkaiden saamaan lukutaitokoulutukseen. Suurissa kaupungeissa vapaan sivistystyön opetuksen avulla on voitu järjestää lisää palveluita, ja se on taannut lukutaito-opetuksen yhä useammille esimerkiksi silloin, kun aikuisten perusopetuksen paikkoja ei ole ollut riittävästi. Paikallisia haasteita on pystytty ratkaisemaan yhteistyöllä ja koordinoimalla opintoja tukevia palveluita. Esimerkiksi heikkojen kulkuyhteyksien päässä sijaitseviin oppilaitoksiin on järjestetty kuljetusta, ja näin parannettu muun muassa perheenäitien osallistumismahdollisuuksia.

Koulutustarjonnassa on kuitenkin vaihtelua ja koulutuksen järjestämisessä on paikoin kirjavuutta johtuen myös siitä, että uudistus on tullut voimaan vasta hiljattain. Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden saapuminen puolestaan on TE-toimiston asiantuntijoiden ja kotoutumiskoulutuksen järjestäjien mukaan myötävaikuttanut siihen, että asiakkaina on aiempaa enemmän henkilöitä, jotka esim. matalan koulutustason tai traumataustan vuoksi eivät ole valmiita ohjautumaan seuraavalle koulutusasteelle ja joiden taidot eivät riitä kotoutumiskoulutukseen. Vaikka koulutuksia järjestetään myös kokopäiväisenä ja pitkäkestoisena, pituus on osin lyhentynyt verrattuna aiempaan ja laajoista kursseista on paikoin

pulaa. Lukutaitokoulutuksen kentälle on lisäksi tullut uusia toimijoita, joissa vielä kehitetään osaamista luku- ja kirjoitustaidon opetuksessa. Lisäksi toivottiin, että jo lukutaitokoulutusta voitaisiin sitoa nykyistä tiiviimmin työelämään liittyviin teemoihin.

Lisäksi toivottiin, että huomiota kiinnitetään jatkossa oppilaitosten ja TE-hallinnon väliseen tiedonkulkuun. Tällä hetkellä jatkosuunnitelmien tekemistä vaikeuttavat salassapitosäädökset sekä vaikeudet saada tietoa koulutuksesta jatkosuunnitelmia varten, sillä kaikki koulutuksen tarjoajat eivät käytä Koulutusportti-järjestelmää. Koulutusportti on TE-toimiston, kartoittajien ja oppilaitosten välinen tietojärjestelmä, jonka avulla TE-toimistoon työnhakijaksi tulevat maahanmuuttajat voidaan ohjata kielitaidon tai ammatillisen osaamisen kartoituksiin ja kotoutumista edistävään koulutukseen.

Vapaan sivistystyön uudistuksen etuna on ollut se, että tuki on mahdollistanut myös pienten ryhmien aloittamisen. Eduksi mainittiin myös se, että rahoituksen avulla on voitu turvata suomen kielen opetuksen järjestäminen ennen siirtymistä kotoutumiskoulutukseen. Toisaalta haasteena on ollut se, että rahoitusjärjestelmä aiheuttaa alueellista ja toimijakohtaista eroavuutta, jolloin toisin paikoin rahoitusta ei ole riittävästi tarpeisiin nähden. Vaikka rahoitusjärjestelmä on laskennallinen ja kaikille toimijoille sama, rahoituksen saamisen aikataulu ei perustu senhetkiseen maahanmuuttajien määrään, vaan jälkikäteiseen toteutuman mukaiseen tarkasteluun. Oppilaitokset saavat rahoitusta toteutuneen koulutuksen mukaan jälkikäteen, ja ne voivat toteuttaa lukutaitokoulutuksia osana muuta toimintaansa tarpeen mukaan. Osin koordinoinnin ja yhteistyön puutteen todettiin kuitenkin johtaneen siihen, että ajoittain lukutaitokoulutuksesta oli ylitarjontaa, paikoin sitä järjestetään liian vähän, eivätkä oppilaitokset aina pysty reagoimaan riittävän ketterästi alueella ilmenneisiin tarpeeseen järjestää luku- ja kirjoitustaidon koulutusta. Aiemmin työvoimapolitiisena koulutuksena järjestettyyn luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen ohjattiin ainoastaan TE-toimiston asiakkaat, jolloin osa koulutusta tarvitsevista on jäänyt ilman luku- ja kirjoitustaitokoulutusta. Uudistus on siten tuonut näkyväksi piileviä koulutustarpeita, joihin on ryhdytty vastaamaan muutoksen myötä vaihtelevin tuloksin.

Aikuisten perusopetuksen uudistus

Aikuisten perusopetuksen uudistuksen tarkoituksena on ollut selkeyttää niiden maahanmuuttajien tilannetta, jotka tarvitsevat vahvistusta perustaidoissa ja joilla on tarve perusopetukselle jatko-opintoihin etenemiseksi. Erityisesti aikuisten perusopetus palvelee niitä nuoria, jotka ovat muuttaneet Suomeen ennen perusopetuksen suorittamista tai joiden valmiudet ovat jääneet heikoksi. Uusi rahoitusmalli otettiin käyttöön vuonna 2017 ja uusi aikuisten perusopetus (sisältäen tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteet) vuonna 2018. Samalla selkiytettiin opintoihin ohjautumista, nopeutettiin opinnoissa etenemistä ja karstiin päällekkäisyyttä opinnoissa. Aikuisten perusopetus koostuu alkuvaiheesta ja päätövaiheesta. Tarvittaessa alkuvaiheeseen voidaan sisällyttää lukutaitovaihe. Opiskelijoille

laaditaan henkilökohtaiset opiskelusuunnitelmat, ja ne voivat sisältää saman aikaisesti opintoja sekä alkuvaiheesta että päättövaiheesta. (HE 178/2016 vp.)

Asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluiden mukaan uudistunut aikuisten perusopetus on ollut tärkeä ja toivottu uudistus. Lainsäädännön muutos oli otettu myönteisesti vastaan sektorista riippumatta ja kyselyvastaukset tukivat tätä tulosta. Uudistus oli parantunut merkittävästi niiden henkilöiden palveluita, joilla ei ollut koulunkäyntitaustaa, ja se nähtiin erityisen tärkeänä nuorten kohdalla. Koulutuksen saatavuus kuitenkin vaihtelee alueittain. Osalla paikkakunnista tilanne oli kyselyn mukaan hyvä ja opetusta on riittävästi tarpeeseen nähden, mutta osa vastaajista raportoi koulutuspaikkojen vähyydestä. Lukutaitovaiheen nähtiin toimivan hyvin osana aikuisten perusopetusta, joskin sitä pidettiin paikoin liian lyhyenä.

Opetusalan sisäiseen ja hallinnonrajoja ylittävien polkujen rakentumiseen on vaikuttanut myönteisesti aikuisten perusopetuksen kehittäminen. Keski-Suomessa on saatu hyviä kokemuksia perusopetuksen alkuvaiheeseen liitetystä lukutaitovaiheesta, jonka hakija voi riittävät valmiudet hallitessaan ohittaa ja siirtyä vaikka suoraan päättövaiheeseen. Alkuvaiheessa voidaan tarvittaessa siirtyä myös joustavasti lukutaitovaiheeseen, jossa kielioopin lisäksi hankitaan oppimisvalmiuksia. Yhdellä tapauskohdepaikkakunnalla koulutuksen järjestämisestä on helpottanut se, että kunnassa toimii kaksi aikuisten perusopetuksen järjestäjä, joista toinen on profiloitunut omalla kielellä luku- ja kirjoitustaidottomien kouluttamisen, kun toisella peruskoulutustodistuksen saamiseen painottuvalla oppilaitoksella on lähtökohtana kotimaassaan luku- ja kirjoitustaitoisten opettaminen. Hyviä kokemuksia on myös Kainuussa toteutettavasta aikuisten perusopetuksessa, johon on rakennettu mentoointia ja työelämäosuuksia yhdistelevää toimintaa. Työharjoittelupaikkoja haetaan yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta siten, että samalla tuetaan oppilasta suomalaisen työelämän käytännöissä.

Vaikka aikuisten perusopetus sai pääsääntöisesti hyvää palautetta haastateltavilta, sen toteuttaminen uuden lainsäädännön puitteissa näyttää vaativan vielä hieman sovittamista. Haasteeksi koettiin opetukseen ohjautuminen ja sen kohdentuminen. Ensinnäkin aikuisten perusopetuksella on paikattu sellaisten asiakkaiden palveluita, joille ei ole ollut muuta palvelutarjontaa ja joille peruskoulun suorittaminen ei ole ollut tarkoituksenmukaista. Toiseksi oppilaitosten edustajat kertoivat havainneensa, että aikuisten perusopetukseen on hakeutunut henkilöitä, joilla on taustalla suomalaista lyhyempi perusopetus kotimaastaan ja sen lisäksi aloitettuja perusopintoja tai jopa lukio- tai ammattiopintoja. Vaikka oikeutta peruskoulutukseen pidettiin sinänsä tärkeänä, muutamat haastateltavat pohtivat, olisiko perusopetus syytä rajata tiukemmin niille kohderyhmille, jotka hyötyvät siitä työllistymis- ja koulutuspoluillaan.

Ohjauksen haasteet johtuvat osin siitä, että maahan muuttaneissa on tilastojenkin perusteella paljon henkilöitä, joiden koulutustaso on tuntematon. Maahan muuttaneet eivät välttämättä osaa kertoa riittävän tarkasti koulutustaustastaan eikä TE-toimiston asiantuntijoilla ole mahdollisuuksia selvittää tarkasti ulkomailla suoritettua koulusta, kuten esimerkiksi muodollisessa oppilaitosten tekemässä osaamisen tunnistamisessa tehdään. Lisäksi haasteeksi koettiin perusopetuksen kesto. Osalle maahanmuuttajista ja erityisesti lukutaitovaiheesta aloittavilla sen maksimikeston ennakoitavan olevan liian lyhyt annettavasta tuesta huolimatta (enintään viisi vuotta lukutaitovaiheen aloittaneiden kohdalla), kun taas osa opiskelijoista voisi siirtyä työelämään nopeammassa tahdissa suorittamatta tutkintoa. Uudistuksesta ei ole vielä viittä vuotta, joten varmuutta keston riittämättömyydestä ei ole. Sekä TE-hallinnon että oppilaitosten edustajat totesivat haastatteluissa, että yhteistyötä eri hallinnonalojen kesken on syytä tiivistää, jotta varmistetaan koulutuksen oikea kohdentuminen sekä sujuvat ja oikea-aikaiset siirtymät työllistymistä edistäviin palveluihin sekä työelämään.

Ammatillisen koulutuksen reformi ja kielitaitovaatimuksesta luopuminen

Ammatillisen koulutuksen lainsäädännön (VN 531/2018) muutoksen myötä aiemmista kielitaitovaatimuksista luovuttiin, jotta taattaisiin yhä useammille mahdollisuus päästä ammatilliseen koulutukseen ja sitä kautta työelämään. Oppilaitokset määrittelevät koulutuskohtaisesti, millaisella kielitaidolla hyväksyvät hakijoita opiskelijoiksi, ja niiden tulee varmistaa, että opiskelijan kielitaito on riittävä opintojen suorittamiseen. Kielitaitovaatimusten ohella lisättiin joustavia mahdollisuuksia suorittaa tutkintoja ja niiden osia. Uudistuksen myötä koulutukseen hakua joustavoitettiin ympärivuotiseksi ja työelämäyhteyksiä lisättiin. (Hievanen ym. 2020, 31; OKM 2019, 29–30.)

Oppilaitokset voivat järjestää myös valmentavia ja opiskeluvalmiuksia tukevia opintoja. Valmentavissa koulutuksissa (VALMA) opiskelijan on mahdollisuus vahvistaa valmiuksia ammatillisen tutkinnon suorittamiseen ja oppimisen taitoja. Lisäksi koulutus auttaa opiskelijaa tekemään omaa ammatillista uraa koskevia valintoja. Opinnot voivat sisältää suomen kieltä, matemaattisia aineita, eri aloihin ja työelämään tutustumista. Ammatillisessa koulutuksessa tukea ja ohjausta annetaan myös opiskeluvalmiuksia tukevin opinnoin (OPVA) eri oppiaineissa, ml. suomen kielessä. Opinnot suunnitellaan yksilöllisesti ja kirjataan henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan (HOKS). (Laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017.)

Ammatillisen koulutuksen uudistukset näyttävät toteutuneen Hievasen ym. (2020) mukaan melko hyvin ottaen huomioon sen lyhyen voimassaoloajan. Näyttää kuitenkin siltä, että opiskelijoiden ohjaamisen käytännöt kaipaavat edelleen kehittämistä. Opiskelijat päätyvät toisinaan koulutuksiin, jotka eivät ole heidän osaamisensa ja tarpeidensa kannalta mielekkäitä. Lisäksi kaikilla opiskelijoilla ei ole riittävää kielitaitoa opinnoista

selviytyäkseen, eikä oppilaitoksessa ole järjestetty heille riittävästi tukea. Kehittämiskohteina on havaittu myös työpaikalla järjestettävän koulutukseen sopivien työpaikkojen löytyminen, yksilöllisten opintopolkujen toteutuminen ja opetushenkilöstön osaamisen kehittäminen. (Hievanen ym. 2020, 26–31.)

Tähän tutkimukseen haastateltujen asiantuntijoiden sekä kyselyyn vastanneiden mukaan kielitaitovaatimuksista luopuminen nähtiin pääsääntöisesti myönteisenä uudistuksena. Haastateltavien asiantuntijoiden ja kyselyyn vastanneiden mukaan ammatilliseen koulutukseen päästään pääsääntöisesti aiempaa paremmin ja joustavammin. Valmentavia (esim. VALMA) ja orientoivia koulutuksia pidettiin erittäin toimivina väylinä siirryttäessä tutkintoon johtaviin koulutuksiin. Ne tarjoavat mahdollisuuden keskittyä ammattialakohtaisesti sanaston opetteluun, työssäoppimiseen, suomen kieleen ja ammatillisiin opintoihin ohjautusti. Hyviä kokemuksia on saatu myös koulutuskokeiluista, jotka sisältävät tutustumista opiskelualaan sekä työkokeiluja ennen opintoihin hakemista.

Osa haastateltavista ja kyselyyn vastanneista koki, että ammattikouluopinnoissa mahdollistuu aiempaa paremmin koulutuksen räätälöinti ja opintojen henkilökohtaistaminen. Uudistus nähtiin toimivaksi erityisesti silloin, kun opiskelijat saavat riittävästi tukea opintojensa aikana ja heidän maahanmuuttotataustansa otetaan opetuksessa huomioon. Esimerkiksi oppimisvalmiuksia tukevien OPVA-opintojen järjestäminen on vaikuttanut myönteisesti opinnoissa pärjäämiseen. Osa oppilaitoksista oli kehittänyt aktiivisesti opetusta ja palveluita oppilaiden tueksi. Kehittämistyö on kohdistunut kielelliseen tukeen, ammattiopettajien osaamisen kehittämiseen, opetuksen ja oppimateriaalien kehittämiseen sekä yhteistyön rakentamiseen S2-opettajien kanssa. Oppilaitoksissa oli mm. kehitetty rinnakkaisopettajuutta sekä panostettu kielitietoiseen opetukseen. Lisäksi haastateltavat näkivät tärkeänä riittävän ohjauksen ja opiskelun tukimuotojen varmistamisen. Myös tulkkipalveluiden käyttöä osana HOKS-keskusteluja suositeltiin tarvittaessa.

Ammatillisessa koulutuksessa tunnistettiin myös kehittämistarpeita. Ammatillisen koulutuksen järjestelmää ei ole rakennettu suomea heikosti osaavien tarpeisiin, ja se on aiheuttanut kipuilua ammatillisen koulutuksen kentällä. Erityiseksi haasteeksi muodostui monien samanaikaisten uudistusten toteuttaminen yhdistettynä rahoituksen leikkaukseen. Osa ammatillisista oppilaitoksista ei ollut kehittänyt opetusta tai opintojen tukea vieraskielisten oppilaiden tarpeisiin. Saman kokemuksen jakoivat osa sekä TE-hallinnon että ammatillisten oppilaitosten haastateltavista. Tyypillistä on, että ulkomaalaistaustaisten opiskelijoiden tukeminen on muutamien harvojen opettajien tai ohjaajien vastuulla ja/tai tietyille aloille keskittynyttä, eikä sitä ole rakennettu osaksi koko organisaation toimintaa. Oppilaitoksen toiminnan kehittämisen sijaan kielitaitovaatimuksia oli palautettu ennalleen uudistusta edeltävälle tasolle ja näin ikään kuin ratkaistu haasteelliseksi koettu tilanne. YTO-aiheet ovat myös hyvin vaativat kielellisesti, minkä vuoksi niiden suorittamisen tueksi on kehitetty erilaisia tukipalveluita maahanmuuttaja-opiskelijoille.

Riittämätön panostus ohjaukseen ja kielelliseen tukeen johtaa siihen, että heikolla suomen kielen taidolla sisään päässeet eivät joko pysty saamaan opintojaan päätökseen tai he pärjäävät välttävästi ja saavat tutkintotodistuksen, mutta opintojen päättyessä ei suomen kieli eikä ammattiosaaminen ole kehittynyt riittävälle tasolle työllistymistä ajatellen.

Enemmistö haastateltavista piti tärkeänä, että uudistuksen toimeenpanoa jatketaan edelleen. Haastateltujen oppilaitosten edustajien mukaan opetusta ja tukimuotoja on välttämätöntä kehittää myös ulkomaalaistaustaisten opiskelijoiden tarpeisiin, muuten ei saavuteta niitä tuloksia, joita kielitaitovaatimusten lieventämisellä tavoiteltiin. Kehittämistyöllä on tärkeää olla koko organisaation ja sen johdon tuki ja lisäksi toimintamallien olisi juurruttava läpileikkaavaksi osaksi koko oppilaitoksen käytänteitä. Tämän lisäksi haastatelussa ja kyselyssä peräänkuulutettiin lisärahoitusta ja resurssin kohdentamista vieraskielisten opiskelijoiden tukeen sekä valtakunnallisen tason ohjausta, toiminnan seuraamista ja raportointia.

Osaamiskeskukset

Maahanmuuttajien osaamiskeskustoiminnan tavoitteena on ollut nopeuttaa asiakkaiden koulutus- ja työllisyyspolkuja, sekä helpottaa osaavan työvoiman saatavuusongelmaa (OKM 2019). Osaamiskeskuksissa ovat edustettuna TE-hallinto, kunta ja oppilaitokset ja siten yhdistetään koulutuksen, työllistymisen ja kuntoutuksen palvelut saman katon alle. Ensimmäiset osaamiskeskukset aloittivat toimintansa vuonna 2016–2018 ja toimivat aluksi viidessä kaupungissa. Kaikkiaan tarkoituksena on kuitenkin tarjota työhön ja opintoihin hakeutumista tukevaa matalan kynnyksen toimintaa ja parantaa asiakkaiden valmiuksia työmarkkinoilla kokonaisvaltaisen tuen avulla. Palvelu voi olla mm. oman ohjaajan tai valmentajan tukea, osaamisen tunnistamista, valmennusta työnhaussa, työelämätaidoissa tai opiskeluvälineissä, ammatillista koulutusta, kielikoulutusta sekä tiedon jakamista eri opinto- ja työmahdollisuuksista.

Asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluiden mukaan osaamiskeskustoiminnan sisällölliseen kehittämiseen ja toiminnan laajentamiseen nähtiin tärkeäksi panostaa myös jatkossa. Osaamiskeskusten perustamisen myötä palvelujen piiriin on saatu ne asiakkaat, jotka ovat aiemmin jääneet tarvitsemiensa palvelujen ulkopuolelle. Tähän saakka osaamiskeskusten asiakkaat ovatkin olleet pitkälti kotoutumisajan ohittaneita, joskin kuntakokeilun myötä tilanne tulee muuttumaan.

Osaamiskeskukset pystyvät tarjoamaan kokonaisvaltaista ja moniammatillista tukea ja ohjausta maahan muuttaneille. Osaamiskeskusten koettiinkin tuoneen kaivattuja resursseja asiakkaiden ohjaamiseen. Palveluvalikoima vaihtelee alueittain. Eräaseen osaamiskeskukseen on perustettu lukupalveluohjaus, joka ohjaa TE-toimiston kautta tulevia asiakkaita luku- ja kirjoitustaidon koulutuksiin sekä alkeistason suomen kielen taidon koulutuksiin.

Ohjaajat ovat hyvin verkostoituneita, tekevät moniammatillista yhteistyötä ja tuntevat hyvin eri palvelut, minkä perusteella he pystyvät löytämään asiakkaille räätälöidysti sopivan koulutuspaikan. Toisaalla oli panostettu erityisesti asiakkaan osaamisen kartoittamiseen ja oikean koulutuspolun löytämiseen. Lisäksi hyvänä pidettiin OKM- ja TEM -yhteisrahoitteista joissakin osaamiskeskuksissa käytössä olevaa 6 viikon intensiivikoulutusta, johon on yhdistetty ammatillisia koulutusosioita.

SIMHE-toiminta

Myös korkeakouluissa on tehty toimia ja uudistuksia, joiden avulla on pyritty parantamaan maahanmuuttotaustaisten opiskelijoiden asemaa ja pääsyä korkeakouluihin. Kehitystyötä on tehty etenkin SIMHE-toiminnan puitteissa (Supporting Immigrants in Higher Education in Finland) tietyissä vastuukorkeakouluissa. Toiminta on pitänyt sisällään erityisesti ohjausta ja neuvontaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä liittyen esimerkiksi tutkinto- ja täydennyskoulutusmahdollisuuksiin. Lisäksi vastuukorkeakoulut ovat tukeneet aiemmin hankitun osaamisen tunnistamisen ja tunnustamista (AHOT) ja tarjonneet työelämään ohjaamisen palveluita sekä kieli- ja lisäkoulutuksia, joiden avulla on voitu tukea koulutus- ja urapolkuja. Toiminta on laajentunut ja SIMHEssä kehitettyjä hyviä käytäntöjä on pyritty levittämään laajemmalle. Kehittämistoiminnan myötä on myös todettu tarve varmistaa riittävät suomen/ruotsin kielen opinnot osana opintoja, tiivistää työelämäyhteyksiä sekä tarkistaa korkeakouluopiskelijoiden oleskelulupaprosesseja (OKM 2019, 32).

SIMHE-toiminnan myötä korkeakoulutettujen palveluiden nähtiin parantuneen. Palveluun ohjaavat tahot kokivat haastatteluiden ja kyselyvastausten perusteella, että SIMHE-palvelut tarjoavat asiantuntevaa ohjausta, ja se on tuonut hyvän lisän palveluvalikoimaan. Paikoin toivottiin, että ohjauksen elementtiä voitaisiin vahvistaa entisestään. SIMHE-toimintaan on joillain paikkakunnilla mahdollista yhdistää työharjoittelua. Esimerkiksi Helsingissä tarjotut Study and work -polut nousivat haastatteluissa esiin toimivana mallina.

Haasteeksi tunnistettiin SIMHE-palveluihin ohjautuminen. Aktiivisesta tiedottamisesta huolimatta kaikki potentiaaliset asiakkaat eivät siitä ole olleet tietoisia, eivätkä esimerkiksi TE-toimiston asiantuntijat osanneet aina palveluun neuvoa. Palvelu on toistaiseksi osa vain tiettyjen korkeakoulujen toimintaa ja osin alakohtaista. Haastatellut pitivät tärkeänä, että jatkossa toiminta juurtuu osaksi yhä useampien korkeakoulujen perustoimintaa, oppilaitokset huomioivat ulkomaalaistaustaiset opiskelijat aiempaa paremmin sisäisissä prosesseissaan ja kaikilla aloilla. Tämän todettiin vaativan poikkihallinnollista tahoja (TEM ja OKM), joka ottaa vastuun palvelun vakiinnuttamisesta osaksi korkeakoulujen toimintaa.

2.5 Yhteistyö maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispoluilla

Kotoutumisen edistäminen on lähtökohtaisesti monitoimijaista: se vaatii yhteistyötä ja tämän vuoksi myös tiedonkulkuun liittyvät kysymykset nousivat esille. Tiedon välittymisen eri maahanmuuttokentän toimijoiden kesken on koettu haastavaksi (Ala-Kauhaluoma ym. 2018; Hagman ym. 2020). Owalin (2018) selvityksen mukaan kotoutumiskoulutuksia ja niiden jälkeisiä jatkopolkuja pitäisi pystyä tarkastelemaan ja suunnittelemaan kokonaisuutena. Tämä taas edellyttää, että tiedonkulun on oltava sellaista, että kaikki toimijat, myös asiakkaat, tietävät mitä tapahtuu, missä ja milloin. Vaikka yhteistyö eri toimijoiden kesken on koettu pääsääntöisesti sujuvaksi, voivat ongelmat tiedonsiirrossa sekä eri toimijoiden roolien epäselvyys haastaa saumattoman yhteistyön tekemisen (Ala-Kauhaluoma ym. 2018; Hagman ym. 2020; Hievanen ym. 2020). Toimijoiden välillä tuleekin olla luottamusta siihen, että jokainen pyrkii tekemään oman osansa mahdollisimman hyvin ja siten luomaan onnistumisen mahdollisuuksia myös toisille (Mattila & Björklund 2013; Owai 2018). Yhteistyöhön panostaminen nousee erityisen tärkeiksi tilanteessa, jossa palvelukentässä on toimeenpantu uudistuksia ja toimintamallit ovat vasta vakiintumassa (Hievanen ym. 2020). Toimintamallit ovat myös suurelta osin muuttumassa kuntakokeilujen myötä.

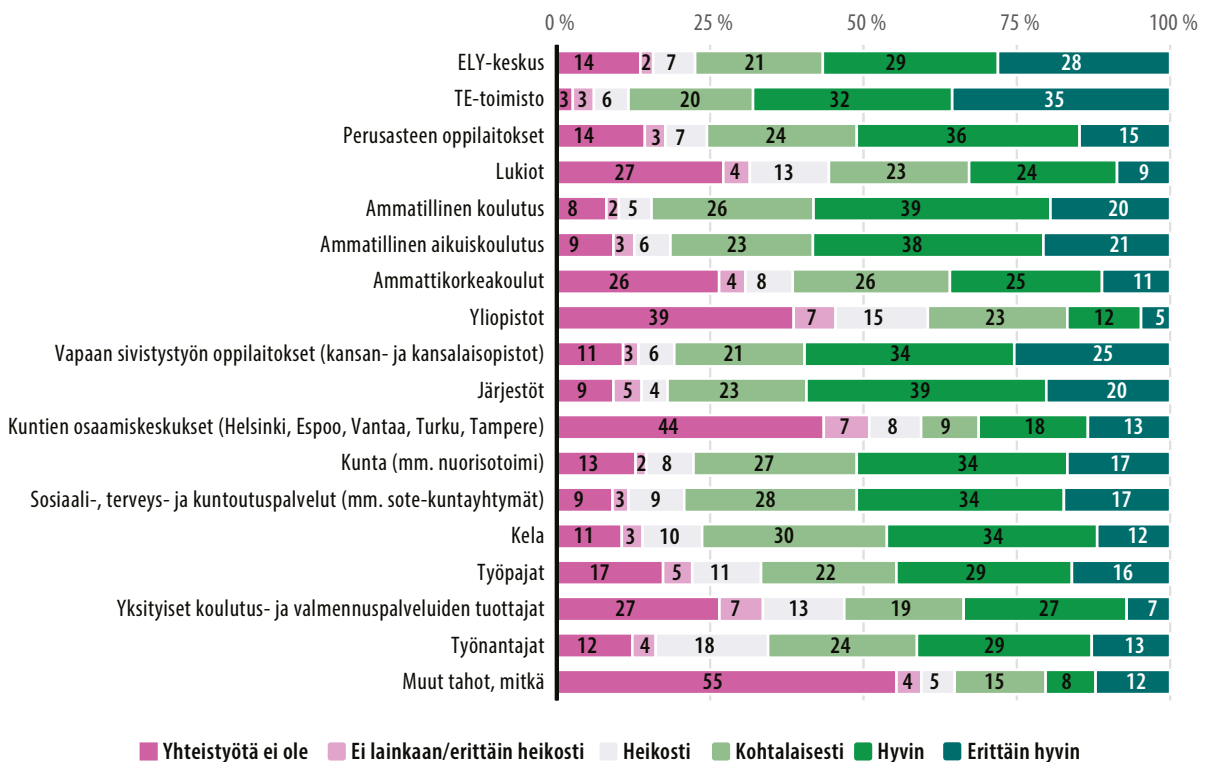
On viitteitä siitä, että kaikki olennaiset tahot eivät ole verkostoissa täysipainoisesti mukana. Vaikka kolmas sektori tuottaa enenevässä määrin etenkin työmarkkinaintegraatiota edistäviä palveluja, asiakkaat ohjautuvat palveluihin satunnaisesti, eivätkä tiedä niistä (Bontebal & Lillie 2019). Mm. Mattila ym. (2013) ja Sotkasiira (2018) ovat korostaneet maahan muuttaneiden ihmisten tarpeet huomioivaa lähestymistapaa ja sellaista laajaa yhteistyötä, joka ottaa mukaan paitsi työnantajat myös kolmannen sektorin. Onkin ehdotettu, että eri toimijoiden tehtävät ja rooli tulisi määrittää aiempaa tarkemmin kotoutumisen ja maahanmuuttotyön kokonaisuudessa (Hagman ym. 2020) ja että kotouttamis- ja peruspalveluissa koordinaatiota ja yhteistyön rakenteita tulisi vahvistaa (Ala-Kauhaluoma ym. 2018; Kettunen 2020).

2.5.1 Yhteistyön toimivuus ja siihen vaikuttavat tekijät

Valtakunnalliseen kyselyyn saatiin eniten vastauksia kunnista ja toiseksi eniten toisen asteen oppilaitoksista ja TE-toimistoista. Vastaaajat arvioivat kyselyssä yhteistyön sujumista oman ja muiden organisaatioiden välillä. Parhaiten yhteistyön koetaan toimivan TE-toimistojen kanssa. Yhteistyötä piti hyvänä tai erittäin hyvänä noin 70 % kyselyyn vastaajista. Noin 60 % vastaajista arvioi hyväksi vapaan sivistystyön oppilaitosten, järjestöjen ammatillisen koulutuksen, ammatillisen aikuiskoulutuksen ja ELY-keskusten kanssa tehtävän yhteistyön. Yhteistyö yliopistojen kanssa koetaan keskimääräistä

heikommaksi, mikä voi johtua myös sen vähyydestä. Sen arvioi hyväksi noin viidesosa vastaajista (kuvio 2).

Kuvio 2. Yhteistyön toimivuus maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspoluilla. Arvio siitä, kuinka yhteistyö sujuu oman ja muiden organisaatioiden välillä, maahan muuttaneiden palvelujen parissa työskenteleville ammattilaisille suunnattu kysely (n = 249), %.



Kyselyn perusteella järjestöt arvioivat ELY-keskusten kanssa tehtävän yhteistyön heikommaksi toimivaksi kuin muut tahot. Kuntien edustajat kokevat muita ryhmiä useammin heikommaksi yhteistyön TE-toimistojen, ammatillisten oppilaitosten, ammatillisen aikuiskoulutuksen ja järjestöjen kanssa. TE-palveluiden edustajat arvioivat muita ryhmiä heikommaksi sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden sekä työnantajien kanssa tehtävän yhteistyön, ja muita ryhmiä useammin hyvin toimivaksi yksityisten koulutus- ja valmennuspalveluiden tuottajien kanssa tehtävän yhteistyön. Oppilaitosten edustajat ovat muita ryhmiä useammin tyytyväisiä muiden koulutustason oppilaitosten kanssa tehtävään yhteistyöhön sekä työnantajayhteistyöhön.

2.5.2 Alueiden yhteistyöverkostot

Varsinais-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan maakuntien tarkastelussa tunnistettiin erilaisia yhteistyön järjestämisen tapoja kotoutumiskoulutuksessa. Kun koulutus tapahtuu ammatillisen oppilaitoksen piirissä, voidaan ajatella, että opiskelijoiden on helppo saada tietoa ammatillisesta koulutuksesta ja siirtyä seuraavaksi sen piiriin. Kilpailutetun koulutuksen kohdalla tämä on myös tavoitteena ja koulutuksen järjestävä ELY-keskus pyrkii keskustelemaan kouluttajien kanssa ja seuraamaan opiskelijoiden opintojen etenemistä. Mitään yhtenäistä kielitaidon koetta ei ole olemassa, joten arviot kunkin kotoutujan osaamisesta saattavat vaihdella kouluttajasta toiseen.

Yleisemmän tason keskustelun ja toimijoiden välisen tuntemuksen (esim. hankkeiden esittely) lisäämiseksi on Seinäjoella järjestetty säännöllisesti pari kertaa vuodessa kokoontuva laaja maahanmuuttofoorumi ELY-keskuksen maahanmuuttoasiantuntijan toimesta. Foorumi auttaa muodostamaan alueellista kuvaa toiminnasta ja toimijoista ja se on koettu hyväksi toimintamalliksi. Kuitenkaan kaikki keskeiset toimijat eivät aina ehdi osallistumaan ja foorumin luonne on selvästi tiedottava enemmän kuin kehittävä. Muutaman kerran vuodessa (4) järjestetään TE-toimiston, kunnan ja kouluttajien kanssa tapaamisia, joissa keskustellaan kotoutumistoiminnan järjestämisestä. Varsinaisesta opiskelijoiden edistymisestä ja asioista keskustellaan Koulutusportti-järjestelmän kautta, joka ei välttämättä tarjoa riittävää eikä kovin joustavaa kanavaa vuorovaikutukselle. Yhteistyön puutteet näkyvät myös asiakkaille. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa ei haastattelujen mukaan ole sellaista sivustoja, josta löytyisivät ajantasaaisesti kaikki koulutukset ja palvelut.

Kahden maakunnan tarkastelussa tunnistettiin palvelun tuottajien ja järjestäjien yhteistyön jäsentyminen eri alueellisilla ja toiminnallisilla tasoilla. Yhteistyö voi toimia hyvinkin yhdellä tasolla, mutta on hyvin vaatimatonta tai haasteellista toisella. Erilaisia tasoja voidaan tunnistaa ainakin viisi:

1. Yleisen tason keskusteluun ja toimijoiden välisen tuntemuksen lisäämiseen tähtäävä yhteistyö, jonka luonne on selvästi tiedottava enemmän kuin kehittävä.
2. Toiminnan aktiiviseen kehittämiseen tähtäävä yhteistyö, joka tapahtuu tyypillisesti rajatummissa verkostoissa ja hankkeissa, jotka keskittyvät tunnistettuihin haasteisiin tai vuorovaikutuksen kapeikkoihin.
3. Varsinaiseen palvelujen järjestämiseen kiinnittyvät verkostot, jotka valmistelevat ja ylläpitävät käytännön palveluja ja niissä tapahtuvia muutoksia ja tähän liittyvää vuorovaikutusta. (esim. muutaman kerran vuodessa järjestetyt tapaamiset TE-toimiston, kunnan ja kouluttajien kanssa).
4. Palvelujen käytännön tuottamiseen liittyvä yhteistyö, jonka laatu on tärkeää tuotetun palvelun laadulle ja sujuvuudelle (esim. opiskelijoiden edistymisestä ja asioista keskustelu).

5. Palvelun tuottajien yhteistyön tuloksen eli varsinaisten palvelutarjonnan rajapinnan näkyminen ulospäin asiakkaalle. Asiakaskokemuksen perusteella voidaan arvioida yhteistyön tai sen puutteen vaikutusta palvelujärjestelmän toimivuudelle ja palvelujen saavutettavuudelle.

Laajemmin eri alueilla tehtyjen asiantuntijoiden haastattelujen ja tapaustutkimusten mukaan yhteistyö maahanmuuttokysymyksissä on kokonaisuutena melko toimivaa. Etenkin pienillä ja keskisuurilla paikkakunnilla näyttää olevan vahvat verkostot maahanmuuttoon liittyvien asioiden hoidossa, ja niissä on laajasti mukana eri toimijoita. Rakenteiden koettiin olevan pääosin kunnossa ja kiitosta annettiin mm. aktiivisuudesta, kehittämisorientoituneesta otteesta ja kyvystä tukea maahanmuuttokentän uusiakin toimijoita. Pienempien paikkakuntien etuna nähtiin se, että kaikki tuntevat toisensa, yhteistyöllä on pitkät perinteet ja välit ovat mutkattomat. Toisaalta heikkoutena on henkilösidonaisuus. Isoilla paikkakunnilla puolestaan toimijoita on hyvin paljon, jolloin kentän toimijoiden rooleja on hankala hahmottaa. Isoissa kunnissa verkostoissa ja yhteistyössä mukana oleminen ei myöskään vaikuttanut olevan yhtä aktiivista.

Alueilla toimivien verkostot olivat suurelta osin kunta- ja/tai ELY-vetoista toimintaa. Paikallistasolla on lisäksi toiminut pienempiä viranomaisten työryhmiä sekä koulutusten kehittämisryhmiä, jotka ovat vaikuttaneet myönteisesti kotoutumiskoulutusten kehittymiseen, esimerkiksi erilaisia strategiataason oppilaitosten välisiä ja poikkihallinnollisia ryhmiä. Verkostoissa toimijat mm. pohtivat alueiden spesifejä tarpeita ja tilannetta, jakavat tietoa sekä suunnittelevat koulutuksiin liittyviä linjauksia, projektitoimintaa ja asiakkaille suunnattavaa tiedotusta ja tapahtumia. Toimivan yhteistyön etuna nähtiin mm. se, että palvelukauppeja pystyttiin alueilla tunnistamaan yhteisesti ja suuntaamaan hanketoimintaa ja palveluita erityisesti niille ryhmille, joiden kohdalla oli havaittu palvelujen puutetta. Toisaalta pystyttiin välttämään päällekkäisyydet palveluiden suunnittelussa.

Esimerkiksi Vaasassa kotoutumista tukeva verkoston (Resurssirengas) kautta jaetaan tietoa maahanmuuttajien koulutukseen ja työllistymiseen liittyvistä asioista, minkä lisäksi verkoston puitteissa järjestetään kotoutumiskoulutukseen liittyviä tapaamisia oppilaitoksen, TE-toimiston ja sosiaalitoimen kesken. Vaasassa TE-toimisto ja Jyväskylässä ELY-keskus vastaavat oppilaitosten kanssa tehtävästä verkostotyöstä. Kainuun osaajat -kehittämisverkostossa puolestaan on edustusto kunnista ja kaikilta oppilaitostasoilta, mikä on auttanut maahanmuuttajien koulutukseen liittyvien asioiden edistämistä johtotasolta opettajille siirtäen. Elinikäisen oppimisen strategian ympärille rakentuneet ryhmät ovat olleet hyviä oppilaitosten ja ELY-keskusten välisessä yhteistyössä samoin kuten ennakointitiedon hyödyntämiseen perustuvat AVlen ja ELYjen yhteistyöryhmät.

Kunnan ja TE-toimiston sekä ELY-keskusten välinen tiiviimpi yhteistyö ja aito neuvottelu- ja keskusteluyhteys auttaisivat haastateltujen mukaan sovittamaan palveluita yhteen ja

sujuvoittaisivat ohjausta. Paikoin osaamiskeskusten kuitenkin koettiin jo parantaneen alueella tehtävää yhteistyötä. Kunnan roolin nähtiin vahvistuvan tulevaisuuden kotoutumisen, työllistymisen ja koulutuksen polkujen systematisoinnissa ja etenkin kuntakokeilujen myötä mahdollisuudet tuoda yhteen erilaisia toimijoita vaikutti haastateltavista lupaavalta.

Osin myös kilpailevien toimijoiden kesken oli kyetty luomaan avointa keskusteluyhteyttä. TE-hallinnolla ja kotoutumiskoulutuksen palveluntuottajilla on ohjausryhmätyöskentelyä ja kotoutumiskouluttajien kuuleminen nähtiinkin TE-palveluissa ja ELY-keskuksissa erittäin tärkeänä. Jonkin verran keskinäistä yhteistyötä kuitenkin vaikeutti kouluttajien välinen kilpailuasetelma. Kouluttajat halusivat olla tarkkoja, että eivät heikennä omaa kilpailuasetelmaansa seuraavassa hankinnassa. Erityisesti yksityisten ja julkisten kotouttamiskouluttajien välillä kerrottiin olevan hankausta.

Terveystenhuollon puuttuminen yhteistyöverkostoista nähtiin ongelmalliseksi. Etenkin koulutuksen järjestäjät kokivat, että tiiviimmät yhteyden terveydenhuoltoon ja tieto erikoissairaanhoidon palveluista ja heidän asiantuntemuksestaan olisi hyödyllistä etenkin työ- ja toimintakyvyn teemoissa.

Muista toimijoista järjestökenttä on ollut aktiivisesti yhteistyörakenteissa mukana ja heidän rooliaan pidettiin merkittävänä, sillä nämä toimijat paikkaavat viranomaispalveluita ja ovat tärkeitä erityisesti kotoutumisajan ylittäneiden, työvoiman ulkopuolella olevien ja kotoutumiskoulutukseen alkamista odottavien kannalta. Koulutussektorilla erityisesti yksityiset, valtakunnalliset kotoutumiskouluttajat sen sijaan ovat tulleet hyvin osaksi ELY-vetoisia yhteistyöverkostoja.

Hyviä käytäntöjä yhteistyön saralla oli paikoin kehitetty systemaattisesti. Esimerkiksi työsäkäyvien, opiskelijoiden ja työelämän ulkopuolella olevien maahanmuuttajien osallisuutta on kuntatasolla edistetty työllistämisen tuen, TE-palveluiden ja oppilaitosten tiiviillä yhteistyöllä. Toiminnalla on pyritty edistämään työperäistä maahanmuuttoa ja tavoittamaan kansainvälisiä opiskelijoita. Alueella pysymistä edistettiin myös koko perheen kotoutumisen tuen ja palvelujen avulla.

Yhteistyön toteutumista onkin tarkoituksenmukaista jäsentää ja tarkastella systemaattisesti eri näkökulmista, kuten tiedon siirtymisen ja sujuvien palvelupolkujen kannalta.

2.5.3 Asiakastyöhön liittyvä yhteistyö ja tiedon siirtyminen

Asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluiden perusteella asiakastyöhön liittyvä yhteistyö koettiin tärkeäksi, joskin haasteelliseksi. Samaa mieltä oltiin siitä, että asiakkaiden

työllistymis- ja koulutuspolkuja edistetään ja luodaan ensisijaisesti verkostojen kautta. Haastatteluiden mukaan vuonna 2021 alkaviin kuntakokeiluihin kohdistuu suuria odotuksia, sillä toimintamalli mahdollistaa TE-palveluiden, kuntien palveluiden kuten sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä koulutusorganisaatioiden välisen yhteistyön aiempaa paremmin.

Yhteistyössä kerrottiin tapahtuneen jonkin verran edistymistä. Etenkin vuoden 2015 turva-paikkatilanteen aikana eri toimijoiden oli ikään kuin pakko kehittää keskinäistä yhteydenpitoaan ja käytäntöjään. Esimerkiksi TE-palveluiden ja kunnan sosiaalitoimen yhteistyöhön oli kehitetty toimivia prosesseja, joissa oli suunniteltu kuntien ja TE-palveluiden yhteinen asiakkaan polutus kotoutumissuunnitelmasta alkaen. Myös koulutusporttijärjestelmä ja sen kehittyminen on edistänyt yhteydenpitoa kotoutumisajalla olevien asiakkaiden asioissa eri toimijoiden välillä.

Pääosin kuitenkin haastateltavat viestivät ongelmista ja siitä, miten hankalaa tietojen vaihto eri toimijoiden kesken oli. Asiakkaan mukana tieto ei kulje, ja jo kartoitettua tietoa ei pystytä hyödyntämään ohjauksessa, koska jokaisella toimijalla on oma järjestelmänsä, jonne tieto kertyy. Tämä kaikki johtaa päällekkäiseen työhön eri palveluissa: asiakkaan tilannetta kartoitetaan ja kirjataan monen eri toimijan toimesta, mikä kuormittaa paitsi järjestelmää myös asiakasta. Pääasiallinen keino on ollut pyytää asiakkaalta tietojenvaihtolupa häntä koskevan tiedon siirtämiseen. Kaikki eivät kuitenkaan tätä lupaa anna.

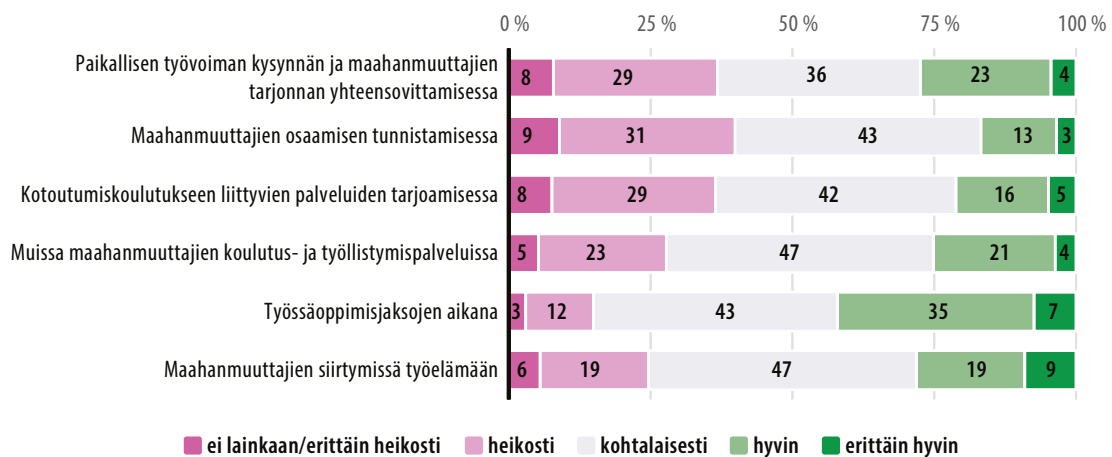
Ongelmalliseksi koettiin riittämättömät resurssit yhteistyöhön, mikä korostuu etenkin TE-palveluiden asiantuntijoiden mahdollisuuksissa olla yhteydessä muihin toimijoihin. TE-toimistojen asiantuntijoiden nähtiin kuitenkin olevan erityisen tärkeässä roolissa asiakkaiden työllistymis- ja koulutuspoluilla. Erityisen hankalaksi tilanne koettiin niiden kohdalla, joilla on työ- ja toimintakyvyn alenemaa ja joilla olisi tarvetta vaihtelevasti sekä TE-palveluille kuten työkokeiluille että kunnan ja Kelan järjestämille palveluille kuten kuntoutukselle.

Asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluiden mukaan kunnissa ohjautumista koulutus- ja työllistymispoluille edistäisi se, että kotoutumissuunnitelmasta olisi olemassa järjestelmään kirjattavissa oleva yhdenmukainen strukturoitu malli. Nykyisin kunnat voivat tehdä kotoutumissuunnitelman haluamallaan tavalla. Vaihtelevien käytäntöjen lisäksi yhteisen tietojärjestelmän puuttuminen vaikeuttaa tietojen välittämistä ja heikentää suunnitelmien laatua, kun olemassa ei ole erityisiä minimivaatimuksia. Kunnissa on käytössä mm. sosiaali- ja terveyspalveluissa sosiaalihuoltolain mukaisia suunnitelmia, joilla kerätään tietoa yhdenmukaisella tavalla. Käytössä olevia tietojärjestelmään kirjattavia lomakkeita käytetään maahanmuuttajan tarpeisiin soveltuen siten, että psykologin tai sairaanhoitajan osioihin pyydetään tiedonsiirtolupa. Perhekohtaiset kotoutumissuunnitelmat ovat käytössä paikallisesti joissain kunnissa, ja niitä on pidetty erityisen hyvänä keinona tavoittaa työelämän ulkopuolella olevia perheenjäseniä, erityisesti kotiaitejä.

2.5.4 Työnantajayhteistyö ja työnantajien tarpeiden huomioiminen

Tutkimuksen tehtävänä oli tarkastella, **missä määrin elinkeinoelämän ja työnantajien näkemykset huomioidaan maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspolkujen kehittämisessä**. Valtakunnallisen kyselyn vastausten perusteella työnantajien näkemykset huomioidaan parhaiten työssäoppimisjaksoilla; noin 40 % vastaajista oli niiden osalta tyytyväisiä. Heikoimmin elinkeinoelämän ja työnantajien näkemykset ovat esillä maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisessa ja kotoutumiskoulutukseen liittyvien palveluiden tarjoamisessa. Niiden osalta vain viidesosa vastaajista oli tyytyväisiä (kuvio 3).

Kuvio 3. Elinkeinoelämän näkemysten huomiointi koulutus- ja työllisyyspolun eri vaiheissa, maahan muuttaneiden palvelujen parissa työskenteleville ammattilaisille suunnattu kysely (n=208), %.



Tutkimusta varten tehdyssä kyselyssä tiedusteltiin myös siitä, **mitkä tekijät ovat vaikuttaneet toimijoiden väliseen yhteistyöhön edistävästi ja estävästi**. (n=27). Yhteistyötä työnantajien kanssa on **edistänyt** tiedottaminen työvoimaa tarvitsevista aloista, ammatillisen koulutuksen yhteistyöverkostot ja yhteistyö tutkinnoissa, kunnan työllisyyspalvelujen työhönvalmentajat sekä työnantajille tarkoitetut yhteistyötapaamiset ja seminaarit. Rekrytointikoulutukset ja paikallisista työmarkkinoista kertovat rekrytointi-infot ovat olleet keinoja työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamisessa. Työnantajat ovat myös osallistuneet maahanmuuttajien **osaamisen tunnistamiseen** osaamisen arvioinneissa, työharjoitteluissa, koulutusten harjoitteluissa, henkilöstökoulutuksissa sekä hankkeissa, joiden avulla pyritään saamaan maahanmuuttajista työvoimaa paikallisille yrityksille.

Työnantajien kanssa tehtävää **yhteistyötä ovat vaikeuttaneet** osaamisen tunnistamisessa kielivaikeudet sekä vaikeudet saada ammattihenkilöstöä näyttöjen tueksi. Yhteistyö työnantajien kanssa kotoutumiskoulutuksissa vaihtelee alueellisesti, yhteistyötä tehdään

esimerkiksi työssäoppimisjaksoilla. Muissa maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispalveluissa tehdään työelämäyhteistyötä koulutuspiloteissa, koulutusten yhteissuunnittelussa sekä erilaisissa hankkeissa.

Työelämään siirtymisen vaihetta tuetaan korttikoulutusten, rekrytointipalveluiden-, messujen ja muiden yhteistyömuotojen avulla. Siirtymävaiheen yhteistyötä tehdään myös ammatillisen koulutuksen loppuvaiheessa.

Työnantajien kanssa tehtävää yhteistyötä on paikoin yhteistyötä pyritty virittelemään järjestämällä mm. tilaisuuksia, joissa tavoitteena on ollut edistää maahanmuuttajien urapolkuja potentiaalisilla aloilla ja joissa on tehty näkyväksi työnhakijoiden osaamista. Myös kohdennettua markkinointia on tehty eri alan yrityksille erityisesti hanketyön puitteissa sekä hyödynnetty esimerkiksi ammatillisten oppilaitosten opettajien kontakteja työnantajiin. Toisaalla puolestaan työnantajat olivat kumppaneina mukana hanketyössä ja työllistämässä maahanmuuttotautaisia yrityksiinsä. TE-toimiston ja oppilaitosten haastateltavat korostivat, että vahvojen ja vakiintuneiden luottokumppanien lisäksi verkostoja tulisi luoda uusiin työnantajatahoihin.

Asiantuntija- ja tapaustutkimushaastateleltavat pitivät myös tärkeänä, että koulutussektori kautta linjan rakentaa yhteistyötä työnantajiin entistä tiiviimmin ja kehittää koulutuksia myös paremmin työnantajia palveleviksi. Työnantajien tarpeita onkin huomioitu etenkin ammatillisten oppilaitosten toiminnassa. Tämä on lisääntynyt ammatillisen koulutuksen reformin ja sen työelämälähtöisyyden korostamisen myötä. Maahanmuuttajia on koulutettu työvoimaa tarvitseville aloille, kuten metallialalle. Koulutusaloilla on omia toimialakohtaisia malleja työnantajien tarpeiden huomioimiseksi, sillä esimerkiksi teknisellä alalla tehdään tyypillisesti vahvaa yhteistyötä myös korkeakoulutasolla.

Työnantajien rooli maahanmuuttajien työllistymisessä on lisääntynyt mm. kauppakamarien ja yrittäjäjärjestöjen tekemän työn myötä. Kauppakamarit ja yrittäjäjärjestöt ovat mukana työperusteisen maahanmuuton edistämishankkeissa, ja molemmat tahot tarjoavat paikallisesti ohjausta ja neuvontaa erilaisista taustoista tulevien maahanmuuttajia rekrytoinnin tueksi. Suurilla työnantajilla on maahanmuuttajien rekrytoinnin tueksi omia toimintamalleja ja kielikoulutusta, jota pienet ja keskisuuret työnantajat eivät useinkaan voi tarjota.

Työnantajien tarpeiden huomioimisessa näkyy alueellisia eroja siten, että työvoimaa tarvitsevilla ja rekrytointiongelmista kärsivillä työpaikoilla on enemmän kiinnostusta yhteistyöhön TE-palveluiden, kuntien ja oppilaitosten kanssa. Haastattelujen perusteella rekrytointiongelmia kohdanneilla pääkaupunkiseudulla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla yhteistyö työnantajien kanssa ja heidän tarpeidensa huomiointi on yleisempää kuin alueilla, joilla on keskimäärin korkeampi työttömyysaste. Toisaalta on esimerkkejä myös korkean

työttömyysasteen alueista, joissa työnantajat ovat aktiivisesti viestineet rekryointitarpeistaan. Tämä on lisännyt eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja työmarkkinoiden tarpeiden huomioon ottamista. Näin on tapahtunut esimerkiksi Kainuussa, sen sijaan muilla tapaus-tutkimusalueilla maahan muuttaneiden työllistymistä edistävää yhteistyötä vaikeuttivat työnantajien asenteet ja korkeat kielitaito-odotukset.

3 Osaamisen tunnistamisen mallit ja niiden hyödyntäminen

Tässä luvussa analysoimme osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen erilaisia malleja ja menetelmiä ja sitä, minkälaisissa vaiheissa osaamisen tunnistamista tehdään. Katsomme myös, kuinka osaamisen tunnistamisen tuottamaa tietoa hyödynnetään ja kuinka osaamisen tunnistamista tulisi edelleen systematisoida ja kehittää.

3.1 Osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen

Osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen avulla parannetaan maahanmuuttajien pääsyä opintoihin ja työhön. Osaamisen tunnistamisen resursseja, ohjaustyötä tekevien koulutusta sekä monikielistä tiedotusta on lisätty vuosina 2017–2020. Samalla on kehitetty sähköisiä palveluita. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019.) Maahanmuuttajien osaamisen kartoittamista ja tunnistamista tehdään usean tahon toimesta mm. osana TE-toimiston alkukartoitusta, kotoutumiskoulutusta, aikuisten perusopetusta, osaamiskeskuksissa, ammatillisissa oppilaitoksissa ja korkeakouluissa. Työnantajat puolestaan arvioivat työnhakijan osaamista rekrytointipäätöksiä tehdessään. Tunnistettu ja tunnustettu osaaminen voi olla informaalia (arkioppiminen), non-formaalia (epävirallinen oppiminen) tai muodollisen koulutuksen kautta hankittua (OPH 2007).

Koulutusjärjestelmässä aiemman osaamisen tunnistamista ja tunnustamista ohjaavat monet eri lait ja suositukset koulutusasteesta riippuen. Osaamisen tunnistamista tehdään osana kotoutumiskoulutusta, josta säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010), jota ohjaavat Opetushallituksen antamat opetussuunnitelman perusteet (OPH 2012). Kotoutujan aiempi osaaminen, tiedot, taidot ja pätevyys otetaan huomioon henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaa laadittaessa sekä ammatillisessa ohjauksessa ja jatkosuunnitelmia tehtäessä. Ammatillisessa koulutuksessa aiemmin hankittu osaamisen tunnistamisesta ja tunnustamisesta säädetään laissa ammatillisesta koulutuksesta (531/2017). Koulutuksen järjestäjän tulee selvittää opiskelijan aiemmin hankittua osaamista ja osaamisen tunnustaminen tehdään asiakirjojen tai muun selvityksen perusteella. Nämä tiedot kirjataan aloittavan opiskelijan henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmaan. Opetushallitus ohjeistaa vieraskielisten opiskelijoiden arvioinnin perusteista (OPH 2015). Myös ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa tunnustetaan ja tunnustetaan aiemmin suoritettuja opintoja sekä muulla tavalla hankittua osaamista

(Ammattikorkeakoululaki 932/2014). Ammattikorkeakoulut soveltavat osaamisen tunnistamisessa ja tunnustamisessa koulukohtaisia tutkintosääntöjään, joskin suosituksia yleisiksi periaatteiksi on tehty (OKM 2007). Käytäntöjä on myös pyritty yhdenmukaistamaan sekä uusia osaamisen tunnistamisen välineitä kehittämään osana AHOT korkeakouluissa ja SIMHE-hankkeita.

Työnantaja, oppilaitos tai korkeakoulu ei voi aina arvioida ulkomaisen tutkinnon antamaa pätevyyttä, vaan viranomaisen tutkinnon tunnustamispäätös tarvitaan tietyissä ammateissa toimimiseen (säännellyt ammatit) tai tehtäviin, joissa vaatimuksena on tietyn tasoinen korkeakoulututkinto. Säännellyissä ammateissa eri viranomaiset vastaavat näiden ammattien ammatinharjoittamisoikeudesta ja tutkinnon tunnustamisesta. Säänneltyjä ammatteja on muun muassa opetusallalla ja varhaiskasvatuksessa (Opetushallitus), terveydenhuollossa (Valvira), sosiaalihuollossa (Valvira) sekä liikennealalla (Traficom). (Opetushallitus 2020.) Silloin kun ammattipätevyyden tunnustaminen ei ole EU-oikeuden mukaan mahdollista, ulkomailla suoritettuihin tutkintoihin voi hakea tunnustamista toimivaltailta viranomaiselta. Päätös rinnastamisesta voi pitää sisällään suomalaisessa korkeakoulussa suoritettavia täydentäviä opintoja. (Laki ulkomailla suoritettujen korkeakoulupintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta 1385/2015.)

Olemassa olevan osaamisen tunnistaminen ja kytkeminen koulutustarpeeseen parantaa työllistymisen mahdollisuutta (Sarvimäki 2016). Myös Teräs ja Lasonen (2015) ovat todenneet, että maahan muuttaneen mahdollisuuksiin työllistyä vaikuttaa olennaisesti se, miten hyvin hänen aiemmin hankittu osaamisensa kytetään tunnistamaan ja tunnustamaan uudessa asuinmaassa. Vaikka osaamisen tunnistamisen ja tutkintojen tunnustamisen vaatimuksia ja prosesseja pidetään tärkeinä, vaikuttavat siihen liittyvät käytänteet olevan edelleen jokseenkin epäsystemaattisia. Maahanmuuttajien aiempaa osaamista ja tutkintoja ei ole tunnistettu koulutusjärjestelmässä tai työelämässä riittävästi. Tutkintojen tunnustamiseen liittyvistä palveluista viestiminen on ollut puutteellista, samoin kuin yhteistyö eri toimijoiden kesken. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017.)

Osaamisen tunnustamiseen näyttää liittyvän aiemman tutkimuksen valossa haasteita, oli kyse osaamisen kartoittamisesta ennen kotoutumiskoulutusta ja ohjaamisesta sopivalle kotoutumispolulle tai vaikka aiemman osaamisen hyväksilukemisesta osana opintoja. (Ala-Kauhaluoma ym. 2018; Eronen ym. 2014; Hagman ym. 2020; Teräs ja Lasola 2015). Esimerkiksi Hagmanin ym. (2020) selvityksessä todetaan, että osaamisen kartoittaminen koetaan TE-toimistoissa riittämättömäksi. Asiantuntijoiden mukaan asiakkaat eivät kykene kuvaamaan osaamistaan riittävän selkeästi, jotta asiantuntijat pystyisivät muodostamaan kattavan kuvan asiakkaan aiemmasta työ- ja opiskeluhistoriasta. Ongelmallista on lisäksi päällekkäiset kartoitukset: maahanmuuttajan osaamista on saatettu selvittää useaankin otteeseen eri tahojen toimesta, mutta tieto eri toimijoiden välillä ei ole siirtynyt (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 16–17).

Lisäksi osaamistavoitteissa ja -kriteereissä on epäselvyyttä ja erilaisissa menetelmissä ja arviointitavoissa hajanaisuutta (Mäkinen-Streng 2016). On pidetty tärkeänä kehittää keinoja tunnistaa virallisen ja epävirallisen tunnustuksen tasot (Pusa 2015, 27; Teräs & Lasonen 2015) ja esitetty, että osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen keinojen tulisi olla aiempaa joustavampia, strukturoidumpia, monipuolisempia ja laajemmin sovellettavissa (Eskola ym. 2016, 13; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017). Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, että osaamisen tunnistaminen vaatii osaamista ammattilaisilta. Esimerkiksi opettajat ja kouluttajat tarvitsevat uudenlaisia taitoja kyetäkseen arvioimaan opiskelijoiden aiempaa osaamista, tarpeita ja suunnitellakseen heidän tarpeisiinsa sopivat toteutusmuodot (Arola 2015; Kärkkäinen 2017; Matinheikki-Kokko 2018).

Hyvinkin sujuneen osaamisen tunnistamisen prosessien lisäksi haasteeksi voi nousta tunnistetun osaamisen hyödyntäminen ja suomalaisen yhteiskunnan koulutuskeskeisyys. Tämä tekee tilanteesta haastavan osalle maahan muuttaneista, ja he ovatkin yliedustettuna matalapalkkatöissä (Gauffin & Lyytinen 2017). Lisäksi työnantajat arvostavat Suomessa saatua koulutusta ulkomailla hankittua tutkintoa enemmän. Osin tästä syystä moni korkeakoulutettu henkilö joutuu aloittamaan työuransa Suomessa koulutustaan alemmalta työtasolta (Teräs & Lasonen 2015).

3.2 Osaamisen tunnistamisen menetelmät ja mallit eri organisaatioissa

3.2.1 Osaamisen tunnistamisen menetelmät

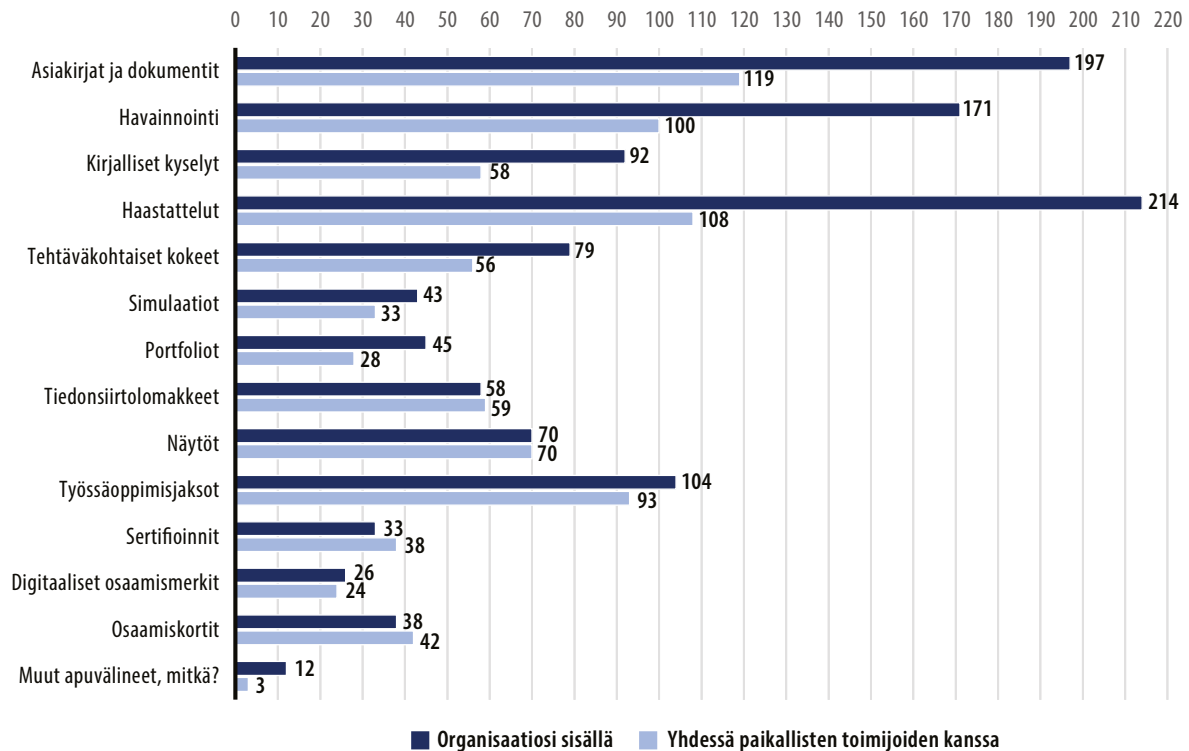
Kyselyaineiston perusteella yleisimpiä osaamisen tunnistamisen tapoja ovat haastattelut, asiakirjat ja havainnointi. Näitä käytetään useimmin eri organisaatioiden yhteistyönä tehtävissä osaamiskartoituksissa. Keskeisiä menetelmiä ovat myös työssäoppimisjaksot, työkokeilut, näytöt, tehtäväkohtaiset kokeet ja kyselyt (kuvio 4). Osaamisen kartoittamisessa voidaan lisäksi hyödyntää esimerkiksi simulaatioita, osaamiskortteja ja digitaalisia osaamismerkkejä, portfolioita ja työelämässä tunnistettuja sertifikaatteja kuten ICT-puolella Microsoftin ja Ciscon sertifikaatteja ja palveluammateissa ikäraja- ja hygieniapasseja. Joillain alueilla kerrottiin hyödynnettävän myös vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ELY-keskuksen ja TE-toimiston kanssa kehitettyä digitaalista osaamisen tunnistamisen mallia, jossa maahanmuuttaja pystyisi tekemään sähköisen kartoituksen TE-toimiston tekemän alkukartoituksen jälkeen. Kehitteillä on lisäksi Keski-Suomessa kunnan työllisyyspalveluiden ja oppilaitosten yhteisiä osaamista kartoittavia digikartoitustyökaluja, jolla tuetaan opiskelevien maahanmuuttajaopiskelijoiden työllistymistä. Osaamisen tunnistamista helpottavat Suomessa tehdyt kartoitukset ja dokumentit.

TE-palveluissa hyödynnetään koulutuksen tarjoajan välisessä tiedonvaihdossa Koulutusportti-järjestelmää, josta on mahdollista saada tiedot yleisen kielitutkinnon (YKI) tuloksista siltä osin kuin ne on kirjattu järjestelmään. YKI tutkintojärjestelmä on valtion virallinen aikuisille tarkoitettu kielitutkintojärjestelmä, jonka avulla voi osoittaa kielitaidon. YKI todistuksia voidaan hyödyntää koulutus- ja työpaikkaa haettaessa. TE-palveluissa hyödynnetään myös Arvi-tietokantaa, jonka avulla työvoimakoulutuksen kouluttaja-asiantuntija antaa sähköisesti henkilökohtaisen arvion koulutukseen tai valmennukseen osallistuvasta. Koulutusportti- ja Arvi-järjestelmät eivät ole varsinaisia osaamisen tunnistamisen välineitä, mutta niissä olevaa hajanaisesti saatavilla olevaa tietoa käytetään kokonaisuuden arvioinnissa. TE-toimistot hyödyntävät myös mahdollisuuksien mukaan paikallisia alkukartoitus- ja ohjaushankkeita. Järjestöt tekevät osaamisen tunnistamista mm. antamalla työharjoittelijoille osaamisen tunnistamisen todistuksia, kuten Jyväskylän Gloria monikulttuurikeskus valtakunnallisia Paikko-todistuksia.

Kyselyn avovastauksissa nostettiin lisäksi yksittäisten menetelmien ohella esiin yhteistyö osaamisen tunnistamisessa. Yhteistyönä tehtävä osaaminen tunnistaminen nähtiin erityisen tärkeänä maahantulon alkuvaiheessa. Monialaisella yhteistyöllä voidaan koota monipuolisesti tietoa asiakkaan osaamisesta ja tavoitteista, joka on hyödyllisiä jatko-ohjauksen kannalta ja antaa pohjaa myöhemmässä vaiheessa tehtävälle osaamisen tunnistamiselle. Yhteistyötä osaamisen tunnistamisessa on tehty erilaisissa hankkeissa ja kokeiluissa. Yhteistyöhön liittyvät toimintamallit vaihtelevat alueittain ja ovat rakentuneet epäsystemaattisesti, minkä seurauksena vastuuta osaamisen tunnistamisesta ei ole kenelläkään.

Monialaisen yhteistyön avulla osaamista voidaan tunnistaa laajasti, henkilön kokonaistilanne huomioiden. Esimerkkinä mainittiin lukutaitokoulutuksessa eri toimijoiden yhteistyönä toteutettavat toiminnallisiin työtapoihin perustuvat koulutukset.

Kuvio 4. Osaamisen tunnistamisen menetelmät (lukumäärät) omassa organisaatiossa ja monitoimijaisesti, maahan muuttaneiden palvelujen parissa työskenteleville ammattilaisille suunnattu kysely (n=235).



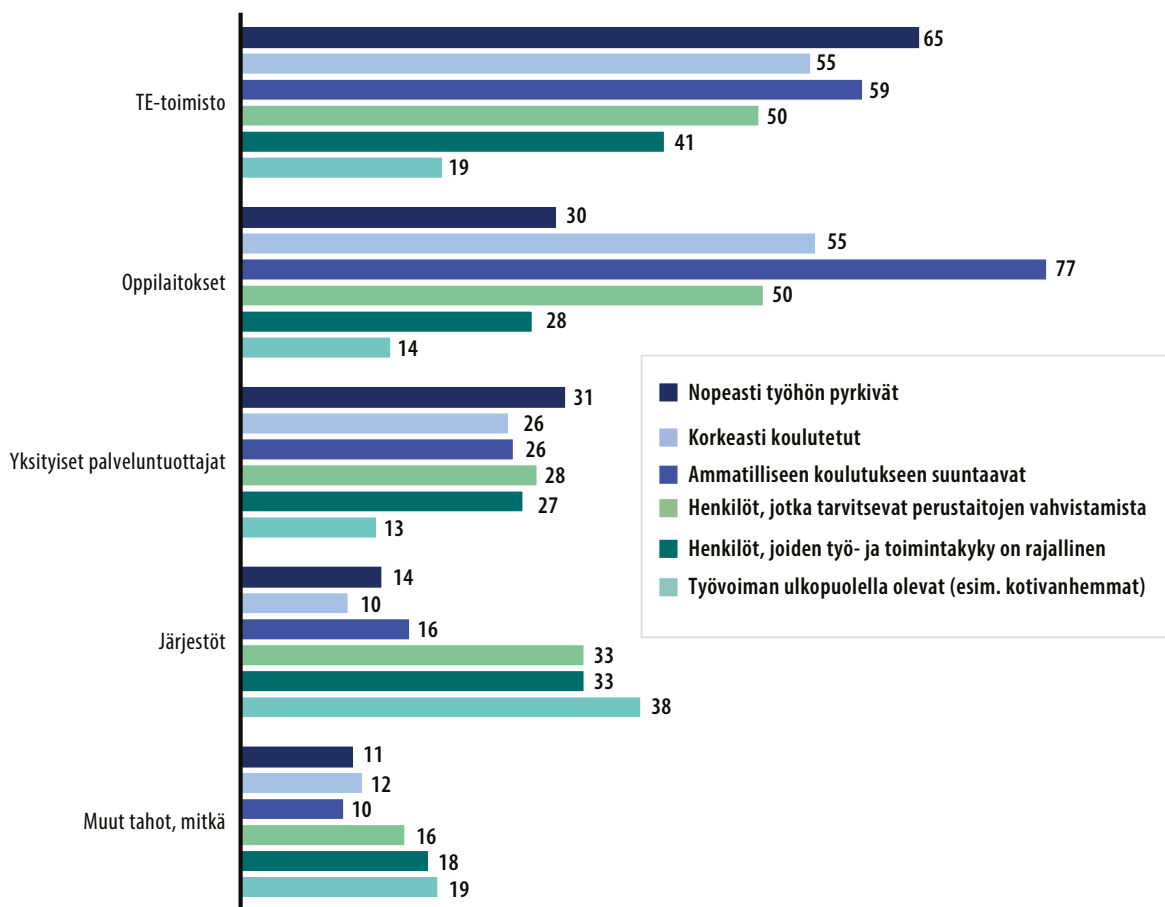
Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että erilaisten toimintatapojen ja työkalujen kehittämisestä huolimatta, niistä tuntuu olevan huonosti tietoa ja niiden hyödyntäminen on paikallista ja satunnaista. Kentällä toimivat lukuisat eri tahot tuovat haasteensa myös kehittämistoimintaan. Lisäksi kehittämistoimintaa tehdään paljon hankerahoituksella, jolloin hyviksikään todettujen käytäntöjen vakiintumisesta perustoimintaan ei ole varmuutta. Erilaiset tunnistamisen tavat ja osaamistodistukset eivät ole riittävän vakuuttavia työnantajille, jolloin niiden merkitys työllistymisen kannalta jää ohueksi.

3.2.2 Osaamisen tunnistaminen eri organisaatioissa

Kyselyaineiston perusteella TE-toimistot tekevät osaamisen tunnistamista itse tai ohjaavat asiakkaitaan ulkopuoliselta palveluna ostettavaan osaamisen kartoittamiseen. Yleisimmin osaamisen tunnistamista tehdään TE-toimistoissa nopeasti työhön pyrkiville, kun oppilaitoksille on yleisintä osaamisen tunnistaminen ammatilliseen koulutukseen suuntaaville. TE-toimistot ja oppilaitokset tekevät yhtä yleisesti osaamisen tunnistamista korkeakoulu-etuille ja henkilöille, jotka tarvitsevat perustaitojen vahvistamista. TE-toimistot tekevät

yleisimmin osaamiskartoituksia henkilöille, joiden työ- ja toimintakyky on rajallinen, kun järjestöjen rooli osaamisen tunnistamisessa on suurin työvoiman ulkopuolella olevilla (kuvio 5).

Kuvio 5. Osaamisen tunnistaminen eri organisaatioissa eri maahan muuttaneiden ryhmillä, maahan muuttaneiden palvelujen parissa työskenteleville ammattilaisille suunnattu kysely (n=222), %.



TE-toimistoissa tehtävä osaamisen tunnistaminen. Osaamisen tunnistamista tehdään TE-toimistoissa alkukartoitusten tai ostopalveluna hankittavien kartoitusten, haastatteluiden, asiakirjojen ja suunnitelmien avulla. Kyselyn, asiantuntijoiden haastattelujen ja tapaustutkimusten perusteella osaamisen tunnistamisen käytännöt ja toteutus vaihtelevat alueittain. Pääosin aiempaa osaamista kartoitetaan asiakkaita haastattelemalla ja työ- ja koulutushistoriaan liittyvien dokumenttien perusteella, jos sellaisia on saatavilla. Vaikeutena voi olla se, että etenkin ammattiosaajilla ja kolmansista maista tulevilla ei

välttämättä ole virallista koulutusta tai tutkintopapereita, jotka rinnastuisivat suomalaisiin koulutuksiin.

Alkukartoituksessa tehtävä osaamisen tunnistaminen hoidetaan usein ostopalveluna (esim. Testipiste), johon kuuluu lukutaidon selvittämisen ohella suomen kielen lähtötason ja oppimisvalmiuksien arviointi. Näiden tietojen perusteella asiakas ohjataan hänelle sopivaan kotoutumiskoulutukseen ja palveluihin. Toisinaan alkukartoitus ja siihen liittyvä osaamisen tunnistaminen saatetaan toteuttaa kevyemmin haastattelemalla asiakasta tämän työ- ja koulutushistoriastaan. Jotkut TE-toimistot ohjaavat asiakkaita lisäksi ostopalveluina hankittaviin osaamisen kartoituksiin osaamiskeskuksiin tai oppilaitoksiin.

Haastattelujen perusteella tehtävää osaamisen tunnistamista pidettiin pääsääntöisesti liian kevyenä ja epävarmana menetelmänä etenkin maahantulon alkuvaiheessa, jotta sen perusteella voitaisiin tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä tai isoja asiakkaan elämään vaikuttavia ratkaisuja. Haastateltujen TE-toimiston asiantuntijoiden kokemukset kattavista Testipisteen, osaamiskeskusten tai oppilaitosten tekemistä osaamisen kartoittamisen palveluista olivat pääosin myönteisiä. Kattavat tiedot asiakkaan taustasta helpottavat asiakkaan ohjaamista oikealle polulle niin alkuvaiheen kotoutumista edistävissä palveluissa kuin sen jälkeenkin. Haasteeksi koettiin tiedon välittyminen. Useat haastateltavat nostivat esiin, että tunnistettua osaamista ei pystytty hyödyntämään TE-toimistossa esimerkiksi siksi, että asiakkaan taustasta ei saatu riittävän nopeasti tietoa ohjauksen tueksi. TE-toimistojen kanssa toimivien yhteistyötahojen edustajat puolestaan pohtivat, onko TE-hallinnon kiireisessä arjessa riittävästi aikaa hyödyntää kartoitettua osaamista.

Osaamisen tunnistaminen osana kotoutumiskoulutusta. Kotoutumiskoulutusten järjestäjät vaikuttavat kerätyn haastattelu- ja tapaustutkimusaineiston perusteella kartoittavan osaamista kotoutumiskoulutuksen aikana monin eri tavoin. Kartoitusten sisällöt vaihtelevat alueittain ja toimijoiden välillä, mihin osaltaan vaikuttavat ELY-keskusten tekemien hankintasopimusten sisällöt. Kotoutumiskouluttajien haastattelujen perusteella osaamisen tunnistamisen keinot vaihtelevat kevyistä, esimerkiksi mobiilisovelluksia hyödyntävistä malleista aina syvällisempiin työsaleissa tai -pajoilla tehtävään ammattialakohtaiseen osaamisen tunnistamiseen. Tavallista oli myös korkeakoulutettujen asiakkaiden tutkintojen tunnistamisprosessien aloittaminen kotoutumiskoulutuksessa. Kyselyn perusteella etenkin kotoutumiskoulutusta toteuttavat oppilaitokset tekevät osaamisen tunnistamista osana koulutusta. Oppilaitosten toteuttamassa kotoutumiskoulutuksessa saatettiin hyödyntää myös henkilökohtaista osaamisen kehittämissuunnitelmaa (HOKS), johon on mahdollista kirjata formaalin osaamisen ohella informaali osaaminen sekä mahdolliset muut erityistaidot. Kyselyn vastauksissa todettiin, että kotoutumiskoulutuksen roolia osaamisen tunnistamisessa olisi tärkeä kehittää.

Kotoutumiskoulutuksen osana tapahtuvan osaamisen tunnistamisen etuna pidettiin sitä, että sen aikana on mahdollista kerryttää syvällistä tietoa kotoutujan työ- ja opiskelutaustasta ja tämän muista taidoista ja vahvuuksista. Tästä todettiin olevan hyötyä myös kotoutujalle itselleen. Se antaa asiakkaalle itselleen mahdollisuuden prosessoida tulevia koulutus- ja työllistymissuunnitelmiaan pidemmällä aikavälillä. Monella alueella kotoutumiskoulutus kilpailutetaan siten, että alku- ja päättövaiheen toteuttavat eri kouluttajat. Monin paikoin on ollut tiedonvaihtoon liittyviä haasteita eri moduuleita toteuttavien kouluttajien välillä. On kuitenkin myös hyviä malleja, joissa tietoa välitetään kotoutujan osaamisesta kotoutumiskoulutuksen alku- ja päättövaiheen kouluttajien kesken. Haasteina pidettiin tiedon siirtymistä ja osaamisen tunnistamisen käytäntöjen epäsystemaattisuutta. Erityisesti TE-toimistojen ja ammatillisten oppilaitosten haastateltaville oli epäselvää, toteutuiko osaamisen tunnistaminen osana kotoutumiskoulutusta riittävästi vai jäikö siitä saadut tiedot välittymättä sellaisille tahoille, jotka voisivat niitä hyödyntää. Lisäksi pohdittiin, onko kouluttajilla riittävästi ammattitaitoa ja aikaa tehdä osaamisen tunnistamista.

Kuntien rooli osaamisen tunnistamisessa. Kunnan rooli osaamisen tunnistamisessa näyttää haastattelu- ja tapaustutkimusaineiston valossa olevan varsin pieni. Useimmat kunnat eivät tee itse osaamisen tunnistamista, vaan niistä vastaa alueen TE-toimisto tai ne tehdään kotoutumiskoulutusten aikana kouluttajan toimesta. Paikallisia esimerkkejä kunnan ja TE-toimiston yhteistyönä tehtävistä osaamisen tunnistamisen käytännöistä kuitenkin oli, ja kokemukset niistä olivat myönteisiä. Helsingissä on havaittu hyvin toimivaksi toimintamalliksi yhteistyösopimus kaupunginkanslian, maahanmuuttaja- ja työllisyyspalveluiden, sosiaali- ja terveystieteiden sekä kasvatus- ja koulutustoimen välillä. Tämä on mahdollistanut muun muassa osaamisen tunnistamisen yhdistämisen palkkatuetuun työhön ja oppisopimuskoulutukseen.

Kansainvälistä suojelua saavien kohdalla esiin nostettiin turvapaikanhakijoiden vastaanottorekisterin (Umarek) hyödyntäminen. Umarek-rekisterin avulla muun muassa ohjataan, suunnitellaan ja seurataan kansainvälistä suojelua saavien, tilapäistä suojelua saavien sekä ihmiskaupan uhrien vastaanottoa ja auttamista. Sen avulla voidaan saada tietoja asiakkaan koulutus- ja työhistoriasta, joita voidaan hyödyntää jossain määrin osaamisen kartoittamisessa sosiaalityöntekijän, maahanmuuttajaohjaajan tai TE-toimiston asiantuntijan kanssa. Vastaanottokeskuksissa tehtyä osaamisen kartoittamista on pidetty hyvänä suomen kieltä taitamattomien henkilöiden kohdalla ja niistä kerättyjä tietoja toivottaisiin voitavan käytettävän enemmän muissa kotoutumisen alkuvaiheen palveluissa. Tietoa tulisi välittää TE-toimistojen lisäksi kunnille ja oppilaitoksille.

Monialainen ja yleinen osaamiskartoitus. Monialainen ja yleinen osaamiskartoitus voi olla hyvä keino arvioida suomen kielen taitoa, oppimisvalmiuksia ja tuen tarvetta sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla ei ole tutkintoa tai selkeää ammatillista osaamista taustallaan, ovat työvoiman ulkopuolella tai joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita. Tämän

tyyppistä osaamisen tunnistamista tehdään esimerkiksi osaamiskeskuksissa, hankkeissa tai asiakkaan tullessa aikuisten perusopetukseen tai muuhun tutkintokoulutukseen. Palvelussa voidaan kartoittaa asiakkaan motivaatiota ja työnhakutaitoja, kielitaso ja mahdollinen tarve osallistua luku- ja kirjoitustaidon opetukseen, matemaattiset taidot, hahmottamiskyky sekä digitaaliset taidot. Monet haastatellut ja kyselyn avovastauksiin vastanneet pitivät tärkeänä, että samalla kiinnitetään huomiota asiakkaan voimavaroihin ja sellaiseen informaaliin osaamiseen, jota pystytään hyödyntämään työn haussa tai opiskelumahdollisuuksia mietittäessä. Systemaattisesti informaalia osaamista ei kuitenkaan tunnisteta tai pystytä välittämään tietoa tällaisesta osaamisesta työnantajien suuntaan tavalla, että se merkittävästi edistäisi asiakkaan työllistymistä.

Osaamiskeskuksissa on kehitetty malleja asiakkaiden yleisen osaamisen kartoittamiseen. Tyypillisesti osaamista kartoitetaan moniammatillisena yhteistyönä ja siihen osallistuvat asiakkaan henkilökohtaisen ohjaajan ohella sosiaaliohjaaja ja opetusalan asiantuntija. Tarvittaessa voidaan konsultoida S2-opettajaa tai erityisopettajaa. Prosessissa arvioidaan asiakkaan kognitiivisia taitoja, oppimisvalmiuksia ja matemaattisia taitoja. Lisäksi tavoitteena on saada tietoa asiakkaan toimintakyvystä, sosiaalisen tuen tarpeesta ja palvelutarpeesta, suomen kielen taidosta sekä siitä, miten sitä voi kehittää jatkossa. Kaikki nämä tuottavat tietoa asiakkaan jatkopolkujen suunnittelua varten ja auttavat hahmottamaan asiakkaan tuen tarvetta. Prosessi kestää muutamia viikkoja. Samalla asiakkaalle voidaan tehdä ansio-luettelo, mikä vaatii riittävästi aikaa silloin, kun aiemmasta työurasta tai opinnoista ei ole selkeää tietoa tai dokumentaatiota.

Ammattialakohtaiset osaamiskartoitukset ja näytöt. Kun asiakkaalla on tutkinto tai hänellä on ammatillista osaamista joltakin alalta, voi olla tarkoituksenmukaista tehdä ammattialakohtainen osaamiskartoitus. Ammatillinen osaamiskartoitus on ennen kaikkea työelämälähtöistä ja sen avulla asiakkaalla on mahdollista näyttää osaamistaan käytännön työtehtävissä. Ammattialakohtaisen osaamiskartoituksen etuna on, että se toteutetaan hyvin lähellä käytäntöä ja sen avulla myös asiakas itse saa hyvän kuvan siitä, mitä jonkin työn tekeminen suomalaisessa työelämässä tarkoittaa ja minkälaisia uusia taitoja hänen tulee vielä vahvistaa. Näin saadaan henkilön osaaminen hyvin näkyväksi suhteessa suomalaisiin ammattitaitovaatimuksiin.

Ammattialakohtaiseen osaamisen tunnistamiseen voidaan ohjautua eri reittejä. Jotkut ELY-keskukset ovat hankkineet osaamisen tunnistamisen palveluita. Lisäksi ammattialakohtaista osaamista tehdään opintojen henkilökohtaistamisen yhteydessä siinä vaiheessa, kun oppilas on valittu oppilaitokseen opiskelemaan tai kun hän on hakeutumassa tietylle alalle. Oppilaitoksissa onkin syvällistä osaamista osaamisen tunnistamisesta ja sen eri malleista. Osaamiskartoituksia tehdään myös esimerkiksi työpajoilla tai osaamiskeskustoiminnan puitteissa. Lisäksi niihin voi ohjautua TE-toimistoista, jotka tarvitsevat oppilaitoksen ja työnantajan näkemystä esimerkiksi rakennusalan osaamisen tunnistamista varten.

Ammattialakohtaisessa osaamiskartoituksessa hyödynnetään ammattialojen omien opettajien ja valmentajien ammattitaitoa. Arviot pohjautuivat keskusteluun ja havainnointiin. Etenkin silloin, kun yhteistä kieltä ei ole, voidaan hyödyntää mallia, jossa arvioinnin tekevä ohjaaja näyttää, miten työtehtävä tehdään ja siirtää tehtävän sen jälkeen asiakkaalle. Esimerkiksi porkkanan pilkkominen ja se, miten asiakas veistä käyttää kertoo, onko hän tehnyt ammatikseen keittiötoita. Tarvittaessa voidaan arvioida myös työ- ja toimintakykyä sekä työelämävalmiuksia (esim. tekeekö sovitut tehtävät, saapuuko ajoissa). Asiakkaan kanssa voidaan myös keskustella siitä, minkälaisia välineitä, materiaaleja, koneita hän on käyttänyt. Lisäksi on ollut mahdollista tehdä työnäytteitä. Keskusteluissa hyödynnetään tarvittaessa tulkkipalveluita.

Osaamisen tunnistaminen ammatillisissa oppilaitoksissa. Kyselyn perusteella osaamisen tunnistamista tehdään opettajien tekemien arvioiden, ammatillisten ja tehostettujen osaamiskartoitusten, testien sekä tutkinnon perusteisiin tehtävien vertailujen avulla. Ammatillisissa oppilaitoksissa osaamista tunnustetaan osana henkilökohtaistamisen menetelmää sekä henkilökohtaista opintosuunnitelmaa. Se voidaan tehdä normaalina prosessina silloin, kun oppilaalla on riittävä kielitaito ja oppilaitoksella on mahdollisuudet eriyttää kieliopintoja.

Henkilökohtaistaminen onnistui oppilaitoksissa vaihtelevasti. Toimivimmillaan se on silloin, kun sitä kyetään toteuttamaan asiakaslähtöisesti ja yhteistyössä esimerkiksi ammatillisen opettajan ja S2 -opettajan kesken. Käytännön ongelmaksi nousi haastateltujen oppilaitosten edustajien ja kyselyn mukaan kuitenkin se, ettei oppilaitoksissa ole riittävästi aikaa henkilökohtaistamiselle ja yksilöohjaukselle. Silloin henkilökohtaistamiseen ja henkilökohtaiseen opintosuunnitelmaan ei pystytä paneutumaan riittävästi, vaikka maahan muuttaneen oppilaan kanssa se olisi erityisen tärkeää. Lisäksi kaikissa oppilaitoksissa ei välttämättä löydy riittävästi osaamista ulkomailla hankitun osaamisen tunnistamiseen.

Osana opintoja tapahtuvalla osaamisen tunnistamisella nähtiin olevan monia etuja. Koulutusten kesto mahdollistaa havainnoinnin opintojen ohella, minkä lisäksi käytössä on opiskelijahuollon palvelut, työnantajayhteistyö ja työharjoittelut, joiden kautta voidaan myös saada tietoa oppilaan osaamisesta. Toiminnallisessa opetuksessa voidaan havainnoida asiakkaan osaamista ja auttaa sen sanoittamisessa. Oppilaitosten henkilökunnalle kertynyt osaaminen aiemman osaamisen tunnistamisesta, toimivat osaamisen kartoittamisen menetelmät, aiemmat tiedot ulkomaisista tutkinnoista sekä riittävä ohjaus vaikuttivat myönteisesti osaamisen tunnistamiseen.

Osaamisen tunnistaminen korkeakouluissa. Niillä paikkakunnilla, joilla korkeakoulut toteuttavat SIMHE-toimintaa, katsottiin osaamisen tunnistamisen palveluiden parantuneen. Korkeakoulutettujen kohdalla osaamisen tunnistaminen on vaativampaa kuin suorittavissa ammateissa. Se miten hyvin osaamista pystytään tunnistamaan, riippuu myös

siitä, millaisesta alasta on kyse. Ammattikorkeakouluihin on esimerkiksi kehitetty osaamista kartoittavia testejä ja tenttipäiviä, joissa selvitetään insinöörien yleistä osaamista ja alakohtaista osaamista yhdessä elinkeinoelämän tai työnantajien edustajien kanssa. Kuten osaamisen tunnistamisessa aina, myös korkeakoulutetut oppivat osaamisen tunnistamisen prosessien avulla sanoittamaan omaa osaamistaan suomalaisessa kontekstissa ja työmarkkinoilla, ja ymmärtävät, miten sitä tulisi täydentää suhteessa omiin tavoitteisiin. Suomalaiseen korkeakouluun päästessään opiskelija voi hakea aiemmin hankittujen opintojen hyväksilukua ja osaamisen tunnistamista osana AHOT-prosessia.

Metropolia ammattikorkeakoulussa osaamisen tunnistamisen prosessi alkaa uravalmentajan tapaamisella, jossa asiakkaan tilanne kartoitetaan ja josta hänet ohjataan joko kevyempään tai laajaan osaamisen tunnistamiseen. Kevyempi versio tehdään uravalmentajan ohjauksessa silloin, kun henkilön tutkinto on vielä kesken ja siinä käytetään apuna mahdollisimman lähellä arvioitavan osaamista vastaavaa opetussuunnitelmaa. Laaja osaamisen kartoitus tehdään vain valmistuneille. Tämä arviointi tapahtuu keskusteluissa oman alan ammattilaisen kanssa, jonka osaaminen vastaa mahdollisimman hyvin sitä osaamista, jota halutaan prosessissa arvioida. Tavoitteena on mahdollisimman tasa-arvoinen keskustelu kahden asiantuntijan välillä. Saatua tietoa hyödynnetään asiakkaan ohjauksessa ja neuvonnassa, sen pohjalta mietitään tarvittava täydennyskoulutus ja asiakas saa osaamisestaan dokumentit, jotka on laadittu erityisesti työnantajia ajatellen. Työelämässä tavoitteet pidetään korkeimmalla realistisella tasolla ja lähtökohtaisesti työllistymistä omaa alaa vastaamattomiin tehtäviin ei pidetä mielekkäänä vaihtoehtona. Tavoitteena on ollut myös asiakkaiden ammatti-identiteetin vahvistuminen ja työnhakuvalmiuksien paraneminen.

Osaamisen tunnistaminen kolmannella sektorilla ja vapaassa sivistystyössä. Myös järjestöissä on mm. hanketyössä toteutettu monenlaisia osaamisen tunnistamiseen liittyviä toimia ja myös tälle kentälle on kertynyt aiheeseen liittyvää osaamista. Palveluja on pystytty tarjoamaan esimerkiksi kotivanhemmille ja julkisten palveluiden ulkopuolella oleville, joiden osaaminen jää muuten helposti tunnistamatta. Kyselyn perusteella vapaan sivistystyön tekemä osaamisen tunnistaminen ei ole kovin tavallista, mutta erillisissä hankkeissa tähän liittyvää toimintaa on kehitetty. Esimerkiksi osana Etsivä kansalaisopistotyö -hanketta on kehitetty myös muun osaamisen kuin kielitaidon näkyväksi tekemistä. Etenkin kolmannella sektorilla kerättyä tietoa asiakkaan osaamisesta käytetään kuitenkin hyvin vähän hyödyksi viranomaistahoilla, vaikka se voi sisältää syvällistä, pitkällä aikavälillä koottua tietoa asiakkaan osaamisesta.

3.2.3 Tutkintojen tunnustaminen

Tutkinnon tunnustamispäätös tarvitaan tietyissä ammateissa toimimiseen tai tehtäviin, joissa vaatimuksena on tietyntasoinen korkeakoulututkinto. Eri viranomaiset vastaavat

näiden ammattien ammatinharjoittamisoikeudesta ja tutkintojen tunnustamisesta. Osaamisen tunnustamisen tarpeeseen vaikuttaa se, onko henkilö hakeutumassa säänneltyihin ammatteihin, kuten Valviran valvomiin sosiaali- ja terveysalan tehtäviin tai OPH:n valvomiin opetusalan ja varhaiskasvatuksen tehtäviin.

Opetushallituksen verkkopalveluiden todettiin helpottaneen asiakastyötä tekevien ohjausta liittyen tutkintojen tunnustamisiin. Haastatellut asiakastyöntekijät pitivät säänneltyjen alojen tutkintojen tunnustamisen prosesseja melko selkeinä. He kertoivat ohjaavansa asiakkaita säännöllisesti prosessien alkuun saattamisessa. Etenkin sosiaali- ja terveysalan tai opetusalan tutkinnon omaavien henkilöiden kohdalla kerrottiin onnistumisista. Ammatinharjoittamisoikeuden saatuaan he olivat työllistyneet omalle alalleen asiakastyötä tekevien tuntuman mukaan hyvin.

Ei-säännellyissä ammateissa toimivien tutkintojen tunnustamisen prosesseja pidettiin monitahoisempina kokonaisuutena yksityisellä sektorilla tehtävään työhön tai julkisen sektorin tehtäviin, joihin ei ole laissa tai asetuksissa määrättyjä kelpoisuusvaatimuksia. Näissä tapauksissa ulkomailla tutkintonsa suorittanut voi hakea tutkintonsa rinnastamista tai lausuntoa siitä. Asiakkaiden tutkintojen ja koulutustaustojen moninaisuus myönnettiin haasteeksi ohjauksen kannalta. OPH on selkeyttänyt tutkinnon tunnustamisprosessin alkua ja loppua koskevaa ohjeistustaan. Asiakas saa esimerkiksi tiedon siitä, miten tutkintoa tulisi täydentää, jotta se vastaisi suomalaista tutkintoa. Siitä huolimatta tutkintojen tunnustamisen prosesseihin kaivattiin selkeämpää ohjeistusta, josta sekä asiakastyöntekijät että asiakkaat hyötyisivät. Toisaalta myönnettiin, että yksiselitteistä mallia on hankala luoda. Asiakastyöntekijät pitivät tärkeänä punnita, onko rinnastamisen hakeminen aina tarkoituksenmukaista asiakkaan työllistymispolun näkökulmasta: edistääkö se asiakkaan työllistymistä vai olisiko parempi hakea työtä alkuperäisellä tutkintopaperilla.

Asiakastyötä tekevät kertoivat haasteista, joita asiakkaat olivat kokeneet tutkintojen tunnustamisen prosesseissa. Useimmiten mainittiin tutkintojen tunnustamispäätöksen hinta, jota asiakkaat pitivät varsin korkeana. Lääkäriin toimeksi aiemmassa asuinmaassaan harjoittaneet saattoivat kokea tien Valviran hyväksymäksi lääkäriksi pitkäksi ja työlääksi ja luopua tästä uramahdollisuudesta kokonaan. Lisäksi lääkäriharjoitteluun hakeminen itsenäisesti oli osoittautunut joillekin haasteelliseksi. Myös ulkomailla oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneiden sekä psykologiksi valmistuneiden todettiin olevan hankalassa asemassa suomalaisilla työmarkkinoilla. Pätevöitymispolku on olemassa, mutta käytännössä se on monille pitkä. Näin heidän aiempi ammatillinen osaamisensa saattaa jäädä hyödyntämättä.

3.3 Osaamisen tunnistamisen vaiheet

Kyselyllä saatiin tietoa siitä, missä vaiheissa osaamisen tunnistamista tehdään ja miten se vastaajien mukaan toimii.

Haastattelu- ja kyselyaineiston perusteella asiantuntijat pitivät palveluiden nivelvaiheita tärkeinä kohtina, joissa osaamista tulisi tarkastella samalla kun mietitään asiakkaan jatkoa. Vastausten perusteella osaamisen tunnistamista tehdään yleisimmin ennen koulutukseen ja työhön ohjautumisen nivelvaiheita, ennen kotoutumiskoulutusta ja koulutuksen henkilökohtaistamisen vaiheessa (taulukko 6).

Taulukko 6. Osaamisen tunnistamisen painottuminen: yleisyys vaiheittain maahan muuttaneiden palvelujen parissa työskentelevien valtakunnallisen kyselyn mukaan, prosenttia vastanneista (n=244).

Vaihe	N	%
Ennen kotoutumiskoulutusta	129	53
Kotoutumiskoulutuksen alkuvaiheessa (moduulit 1–2)	94	39
Kotoutumiskoulutuksen päättövaiheessa (moduulit 3–4)	87	36
Koulutukseen/työhön hakeutumisen nivelvaiheessa	131	54
Koulutuksen henkilökohtaistamisvaiheessa (HOPS)	125	51
Tutkintotilaisuuksissa/ammattiosaamisen näytöissä	50	20
Työssä olemisen aikana (esim. työkokeilut)	88	36

Vastaajia pyydettiin avovastauksissa kertomaan tarkemmin, miten heidän arvionsa mukaan osaamisen tunnistaminen toimii eri vaiheissa (n=46). Kotoutumisen alkuvaiheessa juuri maahan muuttaneilla korkeakoulutetuilla on vastaajien oman organisaation sisällä edistävänä tekijänä AHOT eli opiskelijan aiemmin hankittujen opintojen tai osaamisen tunnistaminen, joita opiskelijalle tehdään OPH:n rinnastamispäätöksen jälkeen. Ammatilliset osaamiskartoitukset ovat hyvä keino osaamisen tunnistamisessa, minkä lisäksi haastattelut ja sen yhteydessä tehtävä osaamisen tunnistaminen ja ohjaus ovat hyviä alkuvaiheessa käytössä olevia tapoja.

Myös asiantuntijoiden haastatteluissa pohdittiin sopivaa vaihetta maahan muuttaneen osaamisen tunnistamiselle. Yksiselitteistä aikaa on hankala määritellä, ja monet korostivat, että osaamista tulisi tunnistaa joustavasti asiakkaan tilanteen mukaan silloin kun sille on tarvetta. Pääsääntöisesti asiakkaan aiempi osaaminen tulisi kuitenkin heidän mukaansa

tunnistaa varhaisemmin kuin mitä nykyään tapahtuu. Jotta asiakkaita voidaan ohjata kestäville työ- ja opintopoluille, täytyy olla tietoa siitä, miten asiakkaan osaaminen rakentuu ja miten hän itse näkee tulevaisuutensa Suomen työmarkkinoilla. Asiakastyötä tekevien mukaan on kuitenkin pidettävä mielessä tekijät, jotka voivat vaikeuttaa osaamisen tunnistamista ja sen pohjalta tehtävää ohjausta. Maahanmuuton alkuvaiheessa niitä voivat olla esimerkiksi asiakkaan vähäiset tiedot uuden asuinmaan työmarkkinoista sekä uuteen elämäntilanteeseen ja terveydentilaan liittyvät seikat.

Pitkällä aikavälillä tapahtuvaa osaamisen tunnistamista pidettiin toimivana tapana selvittää asiakkaiden taustaa. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen tai muun koulutuksen aikana on mahdollista saada käsitystä opiskelijan formaalista, non-formaalista ja informaalista osaamisesta paremmin kuin yksittäisten haastattelujen aikana. Toinen vaihtoehto on varmistaa, että eri tahojen keräämä tieto asiakkaan osaamisesta kumuloituu jonnekin ja sitä kyetään hyödyntämään. Monesti ihmisen suunnitelmat tarkentuvat ajan myötä, kun ymmärrys omasta osaamisesta suhteessa työmarkkinoihin tarkentuu, jolloin osaamisen kartoittamisen voi ajatella olevan prosessi. Mikäli tieto tehdyistä kartoituksista siirtyisi systemaattisesti toimijalta toiselle, ei prosessin aikana kartoitettaisi samoja asioita vaan täydennettäisiin ihmisen osaamisportfoliota.

3.4 Tunnistetun osaamisen hyödyntäminen

Haastatellut asiantuntijat pitivät tärkeänä, että osaamisen kartoittamista ei tehdä vain kartoittamisen vuoksi, vaan on pidettävä mielessä, mitä varten osaamista tunnistamista tehdään ja mihin sen on tarkoitus johtaa. On myös tärkeää, että asiakas ymmärtää toiminnan tarkoituksen. Useimmille haastatelluista maahan muuttaneista ei ollut aina selvää oliko hänelle tehtyä kartoitusta hyödynnetty tai miksi se oli tehty. Tutkimusaineiston perusteella vaikuttaa siltä, että tunnistettua osaamista jossain määrin hyödynnetään, mutta ei kovin systemaattisesti ja käytännöt ovat muodostuneet aluekohtaisiksi.

Kerätyn tiedon hyödyntämistä vaikeuttaa tiedon siirtymiseen liittyvät haasteet. Haastatellut asiantuntijat pitivät ongelmallisena, että tieto asiakkaan aiemmasta osaamisesta ei ole käytettävissä palveluiden välillä, minkä vuoksi asiakkaan kanssa käydään samoja asioita läpi useassa vaiheessa tämän palvelupolkua. Sen sijaan tulisi varmistaa, että aiemmat tiedot olisivat käytössä asiakkaan yksilöohjauksessa. Sekä haastatteluissa että kyselyissä esille nousi erityisesti kotoutumiskoulutuksen aikana tehdyt osaamisen kartoitukset ja tarve varmistaa näiden tietojen siirtyminen esimerkiksi ammattioppilaitokseen. Yhtenä keinona osaamisen tunnistamisessa tuotetun tiedon siirtymisessä on sen käyttäminen koulutusvalmentaja-palvelussa. Koulutusvalmentajat ovat oppilaitoksissa työskenteleviä ammattilaisia, jotka tukevat maahanmuuttajia ammatinvalinnassa, tarjoavat tietoa koulutuksista ja

opiskelupaikkojen hakemisesta sekä auttavat asioinnissa Kelan ja työ- ja elinkeinotoimiston kanssa.

Maahan muuttaneiden parissa työskenteleville ammattilaisille suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin sitä, voidaanko tunnistettua osaamista hyödyntää koulutukseen ja työhön haettaessa. Kyselyn vastaajat olivat pääsääntöisesti sitä mieltä, että tunnistettua osaamista voidaan hyödyntää koulutukseen ja työhön haettaessa (n=143). Konkreettisenä esimerkkinä kerrottiin koulutuspolulle ohjanneesta tapauksesta: ”Toki voidaan. Esim. eräs pakolaisrouva oli pitkään elättänyt itsensä ompelijana kotimaassaan. Hän ei päässyt ammattiansa tukevaan koulutukseen heti kotokoulutuksen päättymisen jälkeen, vaan hänet ohjattiin aivan eri alan koulutukseen. Ko. opettaja tunnisti osaamisen ja sai ohjatuksi rouvan oikealle koulutuspolulle. Ko. rouva on edelleen kotoajalla, ja oli Suomeen tullessaan luku- ja kirjoitustaidoton. Hänen tavoitteenaan on jatkossa elättää itsensä yrittäjänä.”

Asiantuntijoiden haastattelujen mukaan aiemmin hankittua osaamista hyödynnetään suunniteltaessa koulutusvaihtoehtoja. Haastatellut asiakastyötä tekevät asiantuntijat pitivät erityisen hyvänä mahdollisuutta selvittää aiempaa osaamista oppilaitoksessa jo ennen koulutuslaskua hakeutumista. Kun opiskelupaikka on otettu vastaan, jo tunnistettua osaamista voidaan hyödyntää henkilökohtaistamisen yhteydessä sekä tunnustaa antamalla lisäpisteitä aiemmasta koulutuksesta ja työkokemuksesta. Tällaista mallia käytetään mm. Uudenmaan ELY-keskuksen alueella toteutettavissa osaamiskartoituksissa sekä joissakin oppilaitoksissa maahanmuuttajien siirtyessä perusopetuksesta ammatilliseen koulutukseen.

Työnantajat arvioivat itsenäisesti työnhakijan osaamista ja ulkomailla hankittuja tutkintoja ja tekevät päätöksen siitä, miten hyvin työntekijän osaaminen soveltuu tehtävään. Asiantuntijoiden haastatteluissa keskeiseksi teemaksi nousi se, miten asiakkaiden osaamista pystyttäisiin parhaiten viestimään työnantajien suuntaan ja miten työllistymistä edistävät palvelut ja oppilaitokset voivat tässä työssä asiakkaita tukea.

Työllisyysasioiden parissa työskentelevät haastateltavat kertoivat, että työmarkkinoiden paikallista työvoiman tarvetta ei pystytä huomioimaan työllisyyspalveluissa tarpeeksi laajasti ja systemaattisesti. TE-toimistojen perustyössä on harvoin mahdollista perehtyä sekä työnantajan tarpeisiin että asiakkaan osaamiseen ja toiveisiin, mutta esimerkiksi hankkeissa tai kolmannella sektorilla työskentelevät työhönvalmentajat pystyvät tätä tekemään. Haastateltavat tiedostivat, että olisi tärkeää panostaa siihen, että tunnetaan alueen työnantajien tarpeet ja miettiä, miten näihin voidaan vastata ja miten tunnustetaan ne työnhakijat, joilla on oikeanlaista osaamista. Eräs haastateltava muistutti myös, että töiden ja tekijöiden yhteensovittamisesta vaikeuttaa se, että ELY-keskusten tilastot ja muu materiaali laaditaan yleisellä tasolla, eikä niiden avulla päästä riittävästi kiinni paikallisten työmarkkinoiden erityistarpeisiin. Toiseksi pohdittiin, missä määrin työnantajat arvostavat

muualla tehtyä osaamisen tunnistamista ja millä tavoin tunnistettu osaaminen saadaan konkretisoitua sellaiseen muotoon, josta olisi hyötyä työnantajalle.

Käytännön työssä tämä vaati vahvoja kontakteja työhallinnon, työnantajien ja oppilaitosten kesken. Asiakkaiden osaamista oli pyritty tuomaan esille esimerkiksi järjestämällä työnantajille kohdennettuja rekrytointimessuja. Tarvelähtöistä työvoiman kysyntään liittyvää taitojen tunnistamista (matching skills and jobs) pidettiin hyvänä, joskin sitä on toteutettu harvemmin ja enimmäkseen hanketyön puitteissa (mm. Simhe). Samoin näytöt on todettu hyviksi keinoksi saada työnantajien näkemykset mukaan osaamisen tunnistamiseen, ja työelämän edustajien kanssa tehtyjen testi- ja tenttipäivien tuloksena on solmittu työsuhteita.

Lisäksi työnantajien tarpeita voidaan huomioida myös siten, että oppilaitoksessa on työelämlähtöisiin lyhytkoulutuksiin erikoistunut yksikkö, joka tarjoaa räätälöityä tutkintoon johtamatonta työpaikkälähtöistä koulutusta. Tämän tyyppisiä koulutuksia on toteutettu mm. kone- ja tuotantoalalla. Haastateltavat näkivätkin tärkeänä, että oppilaitokset saadaan mukaan miettimään, millaisilla lyhytkoulutuksilla tai osatutkinnoilla asiakkaiden osaamista voitaisiin täydentää siten, että se vastaisi kotoutumispalveluiden ja myös työnantajien tarpeisiin.

Haastatellut asiakastyöntekijät kertoivat myös asiakkaista, jotka eivät halua pysyä aiemmallalla ammattialallaan ja joiden kohdalla aiempaa osaamista ei ole mahdollista hyödyntää. Asiakkaat itse haluavat suuntautua uudelle uralle ja uudelleen kouluttautua. Aiempi osaaminen on toki taustalla, mutta se ei nopeuta asiakkaan polkua työelämään. Lisäksi ne asiakkaat, joilla on suoritettu tutkinto ja työkokemusta, eivät välttämättä pääse omaa osaamista vastaaviin tehtäviin, vaan joutuvat aloittamaan työuransa avustavista tehtävistä.

3.4.1 Osaamisen tunnistamiseen vaikuttavat tekijät

Kyselyyn vastanneilta tiedusteltiin, mitkä tekijät vaikuttavat osaamisen tunnistamiseen. Eniten vaikutusta on osaamisen tunnistamiselle annetuilla kriteereillä, kuten koulutuksella, kielitaidolla ja aiemmin hankitulla epäformaalilla osaamisella, joilla on merkitystä noin 80 % vastaajista. Paljon vaikutusta on myös maahanmuuttajan yksilöllisillä taustatekijöillä ja paikallisilla työmarkkinoilla. Nämä koki tärkeiksi noin 60 % vastaajista (n=227).

Yksilöllisistä taustatekijöistä avovastauksissa nostettiin esiin asiakkaan suomen kielen taito sekä luku- ja kirjoitustaito. Oman osaamisen tunnistaminen voi olla lähtökohtaisesti kelle tahansa hankalaa, minkä lisäksi mahdolliset kielitaidon puutteet voivat tehdä omasta osaamisesta kertomisen vielä haastavammaksi. Omankielisen ohjauksen maahanmuuton

alkuvaiheessa tehtävissä osaamiskartoituksissa koettiin kyselyn vastausten perusteella edistävän osaamiskartoituksen onnistumista.

Osaamisen tunnistamisen prosesseihin saattavat vaikuttaa asiakkaan traumat, mielenterveyden haasteet sekä kognitiiviset vaikeudet. Lisäksi esiin nostettiin epäluuloisuus viranomaisia kohtaan, mikä vaikeuttaa osaamisen tunnistamisessa vaadittavan luottamuksen rakentamisessa ja näkyy siinä, mitä asiakas haluaa ja osaa kertoa itsestään ja omasta osaamisestaan. Samat seikat nousivat esiin myös haastattelu- ja tapaustutkimusaineistossa.

Paikkakunnilla, joilla on osaamiskeskus tai SIMHE-palvelut, asiakkailla on paremmat mahdollisuudet päästä osaamisen tunnistamisen palveluihin kuin aiemmin. Joidenkin haasteltujen asiantuntijoiden mukaan pääkaupunkiseudulla eri kuntien vaihtelevat ohjeet ja toimintatavat vaikeuttavat osaamisen tunnistamista.

Paikalliset työnantajat ovat tärkeitä kumppaneita osaamisen tunnistamisessa, sillä ne osaavat arvioida osaamista suhteessa konkreettisiin työtehtäviin, joita henkilön tulisi osata. Tutkimusaineistosta ilmenee, etteivät työnantajat hyödynnä täysin muualla tehtyä osaamisen tunnistamista. Kun työnantaja osallistuu itse kartoittamiseen, on todennäköisempää, että työnhakijan osaaminen myös hyödynnetään. Paikallisten työmarkkinoiden panos osaamisen tunnistamiseen on kuitenkin rajallinen ja käsittää lähinnä paikallisesti yleiset ammattialat ja työtehtävät. Jos alueella on vähän työpaikkoja tai ne ovat sellaisia, että työkokeilupaiikkojakin on vaikea löytää, ei paikallisia työmarkkinoita voida helposti hyödyntää osaamisen tunnistamisessa.

3.5 Osaamisen tunnistamisen systematisointi

Tiedon siirtyminen ja koordinoitu kokoaminen. Eri aineistoista selvästi esille nouseva kehittämiskohde on kartoituksissa kerättävän tiedon kerääminen ja siirtäminen koordinoitusti. Tällä hetkellä tietoa asiakkaan osaamisesta kerätään monissa eri paikoissa, mutta toimijoiden keräämät tiedot eivät kumuloidu minnekään, eikä niistä saada kokonaiskuvaa. Kun moni eri toimija kartoittaa ja selvittää samaa asiaa, ei asiakas ole keskiössä, vaan toimintaa ohjaavat organisaatioiden omat agendat ja intressit. Asiakkaan kannalta on myös turhauttavaa käydä läpi samoja asioita moneen kertaan.

Esimerkiksi alkukartoitusvaiheessa kunnan ja TE-palveluiden väliset ongelmat tiedon siirrossa vaikeuttavat myös asiakkaiden aiempaa osaamista koskevan tiedon välittymistä keskeisille yhteistyötahoille, kuten oppilaitoksille ja kotokouluttajille. Ongelmalliseksi nähtiin myös se, että kotoutumiskoulutuksesta ammatilliselle puolelle siirryttäessä aiemmat dokumentit ja tiedot eivät olleet käytössä silloinkaan, kun molemmat toteutuivat samassa

oppilaitoksessa. Osaamisen kartoittamisen eteen tehty työ näyttää siis ainakin osittain valuvan hukkaan.

Haastateltavat pitivät tärkeänä panostaa tiedon kokoamiseen yhteen paikkaan. Yhtenä ratkaisuna pidettiin asiakkaan itsensä ylläpitämää portfolioa, joka on osin vähentänyt pirstaleisuudesta ja tietojen vaihtoon liittyvistä ongelmista johtuvia katkoksia. Osaamisen portfolio on myös keino edistää asiakkaan osallisuutta ja toimijuutta. Haasteena voi olla paperisten dokumenttien häviäminen, minkä vuoksi ehdotettiin verkkopohjaista valtakunnallista tietokantaa/rekisteriä, jossa olisi tallennettuna asiakkaan CV, osaamisen kuvaukset sekä osaamisportfolio. Asiakas voisi tuottaa materiaalia järjestelmään myös itsenäisesti laittamalla sinne esimerkiksi koulutus- ja työtodistuksia viranomaisista, koulutuspaikoista tai työnantajista riippumatta. Tietojen tallentamisessa voisi hyödyntää olemassa olevia verkkopohjaisia järjestelmiä tai yleisessä käytössä olevia sovelluksia, kuten LinkedIniä.

Tiedonvaihtoon ja tietojärjestelmiin liittyvänä kehittämissuunnitelmana esitettiin keinoja, joilla voitaisiin välittää eri organisaatioissa olevaa tietoa. Koulutusorganisaatiot välittävät Koulutusportin kautta tietoja TE-toimiston asiantuntijoille, mutta tietosuojaan liittyvät lait ja asetukset estävät muun kuin kielitaitoa koskevan tiedon välittymisen. TE-toimistoissa olisi tarvetta tiedon paremmalle välittymiselle esimerkiksi tilanteissa, jossa maahanmuuttaja siirtyy lukutaitokoulutuksesta jatkokoulutuksiin sekä oppilaitoksilla maahanmuuttajan siirtyessä koulutuksesta toiseen. Yksi tapa voisi olla kuvata koulutuksen todistuksessa aiempaa enemmän tunnistettua osaamista. Valtakunnallista kriteeristöä ja testausjärjestelmää toivotaan sen vuoksi, että toimijat käsittävät ja toteuttavat osaamisen tunnistamista hyvin eri tavoin.

Osaamisen tunnistamisen kokonaisuuden koordinointi. Osaamisen tunnistaminen on jakautunut useille toimijoille ilman kokonaisvastuuta. Tarvetta olisi osaamiskartoitusten nivomiseksi selkeäksi kokonaisuudeksi, jota asiakkaat voisivat itse hyödyntää koulutus- ja työllistymispolkujen eri vaiheissa. Kehittämissuunnitelmana esitetään yhtenäisen osaamisen tunnistamista tukevan tietokannan luomista. Olemassa olevista järjestelmistä valtakunnallista KOSKI-järjestelmää tai eHOKS-järjestelmää voitaisiin hyödyntää osaamisen tunnistamisen rekistereinä. Koulutusportin käyttöä voitaisiin kehittää yhteiseksi organisaatiotilat ylittäväksi välineeksi, jonka kautta eri tahot näkisivät maahanmuuttajien kielitaidon, YKI-testien ja ammattitaidon osoittamisen todistukset. Järjestelmä mahdollistaisi tiedon siirron ja joustavoittaisi työtä, kun tietokanta vähentäisi päällekkäisiä osaamisen tunnistamisia. Yhden vastaajan toteaman mukaisesti:

Jos vastaisin tästä projektista niin keräisin ensin kaikkien maahanmuuttajien osaamiset tietokantaan ja aloittaisin analysoinnin, paljonko minkä tyyppistä osaamista tulijoilta löytyy, onko meillä vastaavaa koulutusta ja miten näitä voitaisiin "todentaa"

päivittää ja mätsätä, rakentaisin oppilaitosten kanssa osaamisen tunnistamis- ja tunnustamismetodit.

Yksi väline osaamistietojen keräämiseen on ammattien työllisyysnäkymiä ennakoiva verkkopalvelu ForeAmmatti, jonka käyttöä on helpottanut mahdollisuus käyttää verkkopalvelua eri kieliversioina. Osaamispassit ovat olleet toimivia paikallisesti, mutta näissäkin tiedon liikkuminen toimijalta toiselle, kotoutujan muuttaessa toiseen kuntaan tai vaihtaessaan oppilaitosta, on toiminut heikosti. Koulutusportti koetaan osin vanhanaikaiseksi ja etenkin oppilaitosten edustajat toivoivat uuden digitaalisen portaalin luomista osaamisen tunnistamiseen ja siihen liittyvään tiedonvaihtoon.

Työvoimakoulutuksen opiskelijapalautejärjestelmä OPALin avulla kouluttaja valmistelee palautteenannon siten, että opiskelijat voivat antaa työvoimakoulutuksesta sähköisen palautteen ja kouluttajat ja viranomaiset voivat tarkastella palauteraportteja. OPALiin liittyy myös ARVI-järjestelmä, joka sisältää opiskelijasta annettuja henkilöarvioita, ja jonka hyödyntämiselle tiedonvaihdossa olisi tarvetta. Haastateltavat totesivat, että lisäksi olisi tarvetta turvapaikanhakijoiden vastaanoton asiakasrekisterin UMAREK-järjestelmän tietojen hyödyntämiselle, sillä UMAREK tarjoaa mahdollisuuden yhdenmukaisen tietopohjan välittymiselle TE-toimistoon. Tällöin on kuitenkin muistettava henkilöstön perehdytyksen merkitys, etenkin tilanteessa, jossa vastaanottokeskuksia on jouduttu perustettu kiireellä, ja arvioitava kirjattujen tietojen oikeellisuus.

Vaihtoehtona pohdittiin myös uudenlaisen kotoutumiseen liittyvän tietokannan kehittämistä siten, että tietokantaan kerätään asiakkaan tietosuojaa kunnioittaen jatkopolkujen kannalta relevantit tiedot ja tietokanta avataan kaikkien asianosaisten viranomaisten ja oppilaitosten käyttöön.

Kouluttajia hyödyttäisivät tiedot, joita saadaan esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomille järjestettäviltä kädentaidon kursseilta tai hitaasti etenevien kursseilta, joihin olisi mahdollista lisätä osaamisen tunnistamiseen tähtäävää yhteistyötä vapaan sivistystyön oppilaitosten ja työpajojen välillä. Koulutuksen ja työllistymisen ammattilaisten asiantuntemusta ja yhteistyötä osaamisen tunnistamisessa tulisi lisätä. Myös erilaisia ostopalveluita tulisi pystyä käyttämään paremmin osaamisen tunnistamisessa. Maahanmuuttaja-asiakkaiden näkökulmasta toivotaan yksilöllisyyden vahvistamista sekä ohjauksen ja seurannan lisäämistä. Oppilaitoksissa olisi tarpeen kehittää opiskelijan aiemmin ulkomailla hankittujen opintojen tai osaamisen tunnistamista ja opintojen hyväksilukemista.

Haastateltavat pitivät osaamisen tunnistamisessa minimikriteerinä kielitaidon kartoittamisen lisäksi aiemman koulutuksen tai työn kautta hankitun osaamisen tunnistamista. Perustaitoja ja oppimisvalmiuksien tunnistaminen helpottaa pitkäjänteistä koulutus- ja työuralle ohjaamista. Haastateltavien mukaan yhteisten tutkinnon osien eli YTO-aineiden sekä

niihin liittyvien pakollisten tutkinnon osien kuten viestintä- ja vuorovaikutusosaamisen ja matemaattis-luonnontieteellisen osaamisen tunnistamiseen ei panosteta riittävästi. Tärkeää on tunnistaa olemassa olevan koulutus- ja työkokemuksen lisäksi suuntautuneisuutta eri ammattialoille. Tälle on tarvetta siksi, että osalla asiakkaista on käytännössä mahdoton toteuttaa Suomessa entisen kaltaisia työtehtäviä.

Ohjaus ja neuvonta osana osaamisen tunnistamista. Osaamisen tunnistamisessa korostettiin luottamuksellista asiakas-ammattilais-suhdetta ja riittävää ohjausta. Mikäli tarkoitus on tulevien opinto- ja työmahdollisuuksien kartoittaminen, ei omien mielenkiinnon kohteiden ja toiveiden avaaminen välttämättä aukea yhden tapaamisen aikana tai yksittäisen testin avulla. Asiakkaan oma suullinen ilmoitus osaamisestaan voi olla hatara. Nuorten taas voi olla hankala eritellä taitojaan ja ammatillista identiteettiään tai mitä tulevalta työuraltaan haluavat. Lisää haastetta oman osaamisen kuvaamiseen tuo erilainen konteksti: mitä kotimaassa hankittu osaaminen merkitsee uudessa asuinmaassa? Tietyllä alalla ja ammatissa työskentely omassa kotimaassa on voinut olla hyvin erilaista ja pitää sisällään erityyppisiä asioita ja asiakkaalla harvoin on käsitystä alansa työstä ja sen vaatimuksissa Suomessa.

Oppilaitosten hyödyntämistä TE-palveluiden ja kuntien toteuttamissa osaamisen kartoituksissa voisi lisätä, jotta suorittavan työn ammattitaito tunnistettaisiin haastatteluiden ja ulkomaisten tutkintotodistusten ohella paremmin myös käytännössä.

Jatko-ohjauksen tärkeys. Kaikkiaan asiantuntijahaastatteluissa todettiin, että osaamisen tunnistamisen palveluja tulisi lisätä ja niistä saatavia tietoja tulisi pystyä hyödyntämään aiempaa paremmin. Myös asiakkaalle itselleen osaamisen kartoittaminen auttaa konkretisoimaan, mitä hän osaa ja minkälaista koulutusta hän vielä tarvitsee pystyäkseen toimimaan omassa ammatissaan Suomessa. Esimerkiksi TE-toimistoissa ei riittävästi hyödynnetä asiakkaan kotoutumiskoulutuksen aikana mahdollisesti tehtyä osaamisen tunnistamista. Osasyynä siihen on edellä käsitellyt tiedon siirtymiseen liittyvät ongelmat. Lisäksi kyse voi olla palveluiden puutteesta. Oman kunnan tai alueen palveluvalikoimassa ei aina ole koulutusta, työllistymistä tukevaa palvelua tai muuta toimenpidettä, joka kartoituksen mukaan asiakkaalle olisi sopiva.

Osaamisen tunnistamisen suhteessa työelämään. Työelämäyhteyksiin liittyvät ehdotukset toivat esille tarpeen lisätä tuntemusta suomalaisesta työelämästä ja sen ammattitaitovaatimuksista, mikä helpottaisi maahanmuuttajaa arvioimaan helpommin omaa osaamistaan. Työelämäyhteyksiin liittyen toivotaan yksinkertaisemmin toteutettavia näyttöjä sekä uudenlaisia keinoja saada esille kädentaitoja ja muuta konkreettista osaamista. Työkokeiluja ja näyttöön perustuvia osaamisen tunnistamisen keinoja kuten ruotsalaista Snabbspår-mallia (ks. liite) voidaan käyttää laajalle kohderyhmälle. Työelämäyhteyksiin perustuvat osaamisen tunnistamisen mallit ovat olleet hyviä motivoimisen keinoja

koulutus- ja työllisyyspoluilla etenemisessä. Ammattiosaamisen näyttämiseen perustuvat keinot olisivat erityisen tärkeitä luku- ja kirjoitustaidottomille, joilla muuten osaamisen tunnistaminen on haasteellista. Ammattiosaamisen osoittamisesta hyötyisivät myös korkeakoulutetut, jotka tarvitsevat vahvempaa työelämänäkökulmaa osaamisen tunnistamiseen. Eri alojen työssä olevat mentorit voisivat opastaa maahanmuuttajia käytännöistä ja työkulutturista yrityksissä.

Kilpailutukset ja rahoitus. Osaamisen tunnistamisen kilpailutuksissa ja rahoituksessa koettiin olevan epäselvyyttä. Kaupunkien osaamiskeskustoimintaa tehdään OKM:n, TEM:n ja kuntien rahoituksella ja kotoutumiskoulutusta ELYn rahoituksella. ELYn kilpailuttamiin kotokoulutuksiin sisällytetään kartoituksia ja erilaisia arvioita, jotka liittyvät ammatilliseen osaamiseen. Osaamisen kartoittamisessa on jonkin verran päällekkäisyyksiä. Haastateltavat pohtivat, mihin kohtaan osaamiskeskusten yleiset osaamiskartoitukset tulisi sijoittaa, jotta ne eivät olisi päällekkäistä toimintaa kotokoulutusten osaamiskartoitusten kanssa, ja jotta ne tuottaisivat lisäarvoa sekä asiakkaille että ammattilaisille.

Osaamisen tunnistaminen on keskeinen osa maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja, joten sen jatkuvuus halutaan varmistaa avustus- ja kehittämishankkeita varmemmalla rahoituspohjalla. Osaamisen tunnistamiseen tarvitaan keinoja, joissa yhdistetään kunnan tarjoamien maahanmuuttajien toimintakyvyn tukemisen palvelut TE-palveluiden käyttämään työllistymistä tukevan osaamisen tunnistamiseen. Osaamisen tunnistamista vaikeuttaa kielitaidon puute, joten oppilaitokset toivoivat yhteistyötä julkisen sektorin kanssa tulkki- ja käännöspalveluiden hyödyntämiseksi.

Varhaisempi osaamisen tunnistaminen. Osaamista tulisi tunnistaa varhaisemmassa vaiheessa. Tarvetta olisi alkukartoitusten toteuttamiselle siten, että ne tehtäisiin yhteistyönä palveluntuottajien kanssa ja kartoitettaisiin sekä osaamista että työ- ja toimintakykyä. Alkukartoituksia tulisi kehittää sellaisiksi, että niistä saadaan selville laajempi kuva maahanmuuttajan osaamisesta. Parempi kuva osaamisen tunnistamisesta saadaan, kun alkukartoitukset tehdään TE-toimiston, kunnan maahanmuuttopalveluiden ja oppilaitosten yhteistyönä. Vastaanottokeskukset voisi osallistaa paremmin alkukartoitusten ja niihin liittyvän osaamisen tunnistamiseen samoin kuten vankilat, jotka tarvitsisivat helppoja testejä vähintään maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon kartoittamiseen.

Kielenopiskelun ja työelämään tutustumisen tulisi käynnistyä heti maahanmuuton jälkeen ja maahanmuuton alkuvaiheessa koulutus- ja työllistymissuunnitelmien suunnittelussa voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän hyväksi havaittua omankielistä neuvontaa. ESCO-luokitukseen perustuva ammattitehtävälister voi auttaa tunnistamisessa myös kotoutumisen alkuvaiheissa.

Terveyden ja toimintakyvyn huomioiminen osaamisen kartoituksessa. Osaamisen kartoittamisessa olisi tärkeää huomioida asiakkaan terveydentila ja työ- ja toimintakyky. Kykyviisaria pidettiin yhtenä vaihtoehtona selvittää asiakkaiden työ- ja toimintakykyä. Kykyviisari on Työterveyslaitoksen kehittämä työ- ja toimintakyvyn maksuton itsearviointimenetelmä ja se on saatavilla useilla eri kielillä.

3.6 Osaamisen tunnistaminen: yhteenveto

Maahan muuttaneen asiakkaan osaamista tunnistetaan usean tahon toimesta, monin eri menetelmin ja eri vaiheissa hänen palvelupolkuun. Osaamista voidaan tunnistaa esimerkiksi vastaanottokeskuksessa, kunnan palveluissa, TE-toimistoissa, oppilaitoksissa ja kolmannella sektorilla. Työnantajat arvioivat viime kädessä ulkomaalaistaustaista työnhakijaa rekrytoidessaan, onko tämän osaaminen soveltuvaa haettavaan tehtävään. Toisinaan osaamisen tunnistamista tehdään varsin toimivasti yhteistyössä eri tahojen kesken, mikä on tärkeää erityisesti ammattialakohtaisessa osaamisen tunnistamisessa. Osaamisen tunnistamisessa on kuitenkin alueellisia eroja. Alueilla, joilla on osaamiskeskus tai SIMHE-palvelut, osaamisen kartoittaminen, kartoitusten hyödyntäminen ja niihin liittyvä tiedon siirtyminen näyttäisi toimivan paremmin.

Osaamisen tunnistamisen keskeisenä haasteena on tiedonkulun haasteet, kuten myös aiempi tutkimus osoittaa (Ala-Kauhaluoma ym. 2018). Osaamista tunnistetaan eri tahojen toimesta ja osin ne tekevät päällekkäistä työtä. Yhteinen osaamisen tunnistamista tukeva tietojärjestelmä, tai nykyisten tietojärjestelmien kehittäminen siten, että ne tukisivat osaamisen tunnistamista koskevan tiedon siirtymistä organisaatioiden välillä, vähentäisi sekä palveluissa työskentelevien työntekijöiden että asiakkaiden kuormaa. Vaihtoehtoisesti voidaan varmistaa, että kartoitettu tieto siirtyy digitaalisesti asiakkaan mukana, esimerkiksi osaamisportfoliossa. Tällöin tietojen hallinta on asiakkaalla itsellään, ja hän voisi jakaa ne niille toimijoille, joiden kanssa on tekemisissä.

Kyselyn perusteella yleisimmät vaiheet osaamisen tunnistamiselle ovat ennen koulutukseen ja työhön ohjautumisen nivelvaiheita, ennen kotoutumiskoulutusta ja koulutuksen henkilökohtaistamisen vaiheessa. Haastattelujen perusteella osaamisen tunnistamisen ajoituksella on merkitystä. On tärkeää saada tietoa asiakkaan aiemmasta osaamisesta mahdollisimman varhain jatko-ohjauksen tueksi. Esimerkiksi omalla kielellä tapahtuvan osaamisen kartoittamisen avulla voidaan saada täsmällistä tietoa asiakkaan taustasta jo maahantulon alkuvaiheessa. Toisaalta on huomioitava, että heti maahanmuuton jälkeen asiakkaan voi olla vaikea kuvata osaamistaan suhteessa uuden asuinmaansa työelämävaatimuksiin. Syvälliselle osaamisen tunnistamiselle voi siis olla tarvetta myös myöhemmin asiakkaan palvelupolulla, etenkin silloin, kun sen perusteella tehdään jatko-ohjausta

opintopoluille. Omat jatkosuunnitelmat hahmottuvat usein vasta sen myötä, kun tiedot eri aloista ja ammateista karttuvat.

Osaamisen tunnistamisessa käytetään kyselyn perusteella yleisimmin keinoina ja menetelminä dokumenttiaineistoa, haastatteluita, havainnointia ja työssäoppimisjaksoja. Haastatteluissa esiin nousivat kevyet osaamisen kartoittamisen muodot, joita tehdään pääasiassa asiakasta haastatteleamalla, sekä syvällisemmät osaamisen tunnistamisen mallit (esim. opilaitosten ammattialakohtainen osaamisen tunnistaminen). Eri tyyppisten menetelmien koettiin palvelevan tarkoitustaan ja olevan hyödyllisiä asiakkaan taustasta ja tilanteesta riippuen. On esimerkiksi huomautettu, että asiakkaan osaamisen tunnistaminen haastattelun perusteella voi olla haasteellista ja antaa epätarkan kuvan tämän työ- ja opintohistoriasta (Hagman ym. 2020). Eskolan ym. (2016) sekä Mäkinen-Strengin (2016) mukaan osaamisen tunnistamisen menetelmät tulisivat olla aiempaa joustavampia, struktroidumpia, monipuolisempia sekä laajemmin sovellettavissa. Tässä tutkimuksessa pidettiin käytössä olevia menetelmiä sinänsä pätevinä, mutta usein ne näyttäisivät olevan käytössä paikallisesti. Näyttääkin siltä, että osaamisen tunnistamisen eri menetelmien levittämiseksi ja vakiinnuttamiseksi laajempaan käyttöön on tarvetta.

Keskeiseksi haasteeksi tässä tutkimuksessa nousi nonformaalin ja informaalin osaamisen tunnistaminen. Formaalin osaamisen ulkopuolisten taitojen ja tietojen merkitys ymmärretään, mutta niitä ei systemaattisesti kartoitettu. Tulokset ovat linjassa aiempien tutkimusten kanssa, joissa on pidetty tärkeänä kehittää osaamisen tunnistamisen käytäntöjä siten, että käytössä on uudenlaisia malleja ja välineitä, joita voidaan hyödyntää joustavasti ja jotka ottavat huomioon sekä epävirallisen että virallisen osaamisen (Eskola ym. 2016; Pusa 2015; Teräs & Lasonen 2015). Keinoja epävirallisen osaamisen tunnistamiseksi on kehitetty viime aikoina vapaassa sivistystyössä. Tämän tutkimuksen tulosten valossa myös osaamiskeskuksissa on pystytty parantamaan monialaisen osaamisen tunnistamisen palveluita maahan muuttaneille asiakkaille, joilla ei ole muodollista koulutusta. Monialaista osaamisen tunnistamista ja palvelutarpeen arviointia tehdään yhteistyönä opettajien, psykologien, kuraattoreiden ja muiden ammattilaisten kesken. Tällaisella osaamisen tunnistamisen mallilla pystytään tunnistamaan aiempaa paremmin asiakkaan oppimisvaikeus ja työ- ja toimintakyvyn mahdollinen alenema. Lisäksi eri palveluiden, kuten kotoutumiskoulutuksen tai työpajajakson aikana huomattua erikoisosaamista pyritään hyödyntämään esimerkiksi asiakkaan jatkokoulun miettimisessä ja vahvuuksien hahmottamisessa.

Kaikkiaan osaamisen tunnistamisen kentän monet toimijat, tahot ja menetelmät näyttävät aiheuttavan sen, että kokonaiskuva osaamisen tunnistamisesta on pirstaleinen ja vaikeasti hahmotettava. Usea taho siis kartoittaa ja tunnistaa osaamista sinänsä hyvin ja luotettavin menetelmin, mutta tieto ei kumuloidu minnekään. Ongelma on todettu myös aiemmissa tutkimuksissa ja selvityksissä (esim. Ala-Kauhaluoma ym. 2018; Työ- ja elinkeinoministeriö 2017). Tilanne sekä kuormittaa asiakasta että aiheuttaa päällekkäistä työtä eri palveluissa.

Viime kädessä tämä vaikuttaa siihen, miten tieto asiakkaan osaamisesta välittyy työnantajille. Vaikka osaamisen tunnistamisen teema sinänsä nähdään tärkeänä ja kehitystä on tapahtunut, vaaditaan edelleen ammattilaisten osaamisen kehittämistä (ks. myös Arola 2015; Kärkkäinen 2017; Matinheikki-Kokko 2018) ja systemaattista kehittämistyötä, joka nivoo yhteen eri hallinnonaloilla tehtävän työn.

4 Kotoutumiskoulutuksen toimivuus ja kehittäminen

Työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus on pyrkinyt edistämään maahan muuttaneiden yhteiskunnallista osallisuutta erityisesti suomen (tai ruotsin) kielen taitoa tukemalla. Viime vuosina koulutuksessa on korostettu työelämäyhteyksien ja työllistymisen tärkeyttä (Ronkainen & Suni 2019). Kotoutumista edistävästä toimenpiteillä on todettu olevan positiivinen yhteys esimerkiksi maahan muuttaneen ansioihin (Sarvimäki & Hämäläinen 2016). Lisäksi on todettu, että nykymuotoinen moduulimainen, yksilölliset polut mahdollistava kotokoulutusmalli on toimiva ja se mahdollistaa joustavat kotoutumispolut. Toisaalta korostuu myös ohjauksen merkitys, sillä kotoutujien polut vaativat kokonaisuuden suunnittelua ja arviointia. (Ala-Kauhaluoma ym. 2018; OECD 2018.)

Haasteen muodostaa se, että läheskään kaikki maahanmuuttajat eivät tule kotoutumiskoulutuksen piiriin (Aho & Mäkiäho 2017). Erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien maahan muuttaneiden naisten työelämäinklusion lisäämiseksi on kaivattu keinoja, joilla kannustaa heitä osallistumaan työvoimapolitiittisena järjestettäviin kotoutumista edistävii toimenpiteisiin tai muuten lisätä työelämäorientaatiota kotoutumisen alkuvaiheessa (OECD 2018).

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on saavuttaa toimiva peruskielitaitotaso B1.1. Tämän saavuttaa noin 35 % opiskelijoista (VTV 2018). Tavoitetasoa on pidetty varsin korkeana (Huhta ym. 2017; OECD 2018). Tarkasteltaessa lähtötason arviointien suhdetta saavutettuihin oppimistuloksiin, on todettu, että lähtötaso ennustaa saavutettua kielitaitoa vain osittain. Oppimistuloksiin vaikuttavat koulutuksen toteutus, mitä oppitunneilla ja työelämäharjoittelussa tehdään sekä se, miten kieltä käytetään luokkahuoneen ulkopuolella. (Huhta ym. 2017.) Se, millainen kielitaito saavutetaan, vaikuttaa usein merkittävästi työllistymismahdollisuuksiin (esim. Lehtoaro ym. 2018; Martelin ym. 2020; OECD 2018), mutta myös koulutuspolkuihin. Puutteet suomen kielen taidossa voivat aiheuttaa epäluottamusta oppilaan osaamista kohtaan ja aiheuttaa haasteita esimerkiksi näyttötilanteissa ja tutkinnon suorittamisessa (Kärkkäinen 2017).

Vaikka kotoutumiskoulutuksessa on viime vuosina painotettu aiempaa tiiviimpiä yhteyksiä työelämään, se ei yksistään riitä työelämässä tarvittavan kielitaidon karttumiseen. Seikosen ja Sunin (2016) mukaan pääosa oppimisesta tapahtuu vasta työyhteisön tuella. Hyvien oppimistuloksien varmistamiseksi ja toimivien ratkaisujen luomiseksi on ehdotettu

työelämäsuuntautunutta kielikoulutusta sekä kentällä toimivien ammattilaisten ja työyhteisöjen koulutusta (Ronkainen & Suni 2019). Oppimista voitaisiin tehostaa myös tuomalla räätelöityä kielikoulutusta osaksi työelämää (Seikonen & Suni 2016), minkä lisäksi on pidetty tärkeänä, että myös oppilaitoksissa tuetaan aiempaa enemmän kielitaidon kehittämistä ja tarjotaan kielellistä tukea osana opintoja (Airas ym. 2019; Arola 2015).

Kotoutumiskoulutukseen ohjautumisessa on alueellisia ja paikallisia eroja. Lisäksi maahanmuuttajan tilanne, kuten heikentynyt työ- ja toimintakyky vaikeuttaa kotoutumiskoulutuksen suorittamista. Kotoutumiskoulutuksen toimivuus koetaan parhaimmaksi suomen tai ruotsin kielen ja viestintätaitojen oppimisen kannalta, ja työvoimapolitiittisena kotoutumiskoulutuksena järjestettävän koulutuksen koetaan vaikuttavan myönteisesti maahanmuuttajan työelämä- ja yhteiskuntataitojen oppimiseen.

Selvittääksemme, miten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen kokonaisuus toimii tällä hetkellä ja miten koulutusta tulisi kehittää, toteutimme valtakunnallisen kyselyn, asiantuntijahaastatteluita ja tapaustutkimuksia. Lisäksi keskeisenä kotoutumiskoulutusta koskevana lähteenä on kahden maakunnan, Varsinais-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan tarkastelu. Seuraavassa tarkastellaan aluksi kotoutumiskoulutuksen järjestämistapoja sekä ohjautumista kotoutumiskoulutuksen eri muotoihin. Tämän jälkeen nostetaan esille erilaisia huomioita kotoutumiskoulutuksen toimivuudesta. Kolmanneksi esitetään kotoutumiskoulutuksen kehittämisen tapoja.

Kotoutumiskoulutus voi käsitteenä periaatteessa viitata 1) työvoimakoulutuksena toteutettuun kotoutumiskoulutukseen, 2) omaehtoisena toteutettuun kotoutumiskoulutukseen, 3) kotoutumista edistävään koulutukseen tai 4) omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella tuettuna. Käytämme tässä raportissa usein pelkästään käsitettä kotoutumiskoulutus, sitä tarkemmin erittelemättä. Tämä johtuu yleensä siitä, että myös aineistossa, esimerkiksi asiantuntijahaastatteluissa ja fokusryhmähaastatteluissa on käytetty käsitettä näin, tarkentamatta. Vaikka emme tällöin olla täysin varmoja siitä, missä merkityksessä haastateltava on käsitettä käyttänyt, on perusteltua olettaa, että tyypillisesti kyse on sen ensimmäisestä merkityksestä, eli työvoimakoulutuksena toteutetusta kotoutumiskoulutuksesta.

4.1 Kotoutumiskoulutuksen lähtökohdat

Tässä luvussa tarkastellaan kotoutumiskoulutuksen toteuttamista, toimivuutta ja kehittämistarpeita. Tarkastelua tehdään eri asiakasryhmien tarpeita pohtien ja myös alueellinen vaihtelu huomioiden.

Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaan työnhakijaksi ilmoittautuneelle maahanmuuttajalle tehdään kotoutumissuunnitelma. Sen tärkein osa on kotoutumiskoulutus. Kotoutumiskoulutus perustuu lainsäädäntöön sekä ministeriöiden määrittämiin opetussuunnitelman perusteisiin ja muihin ohjeisiin. Alueelliset ELY-keskukset hankkivat koulutuksen toteuttajat.

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on tarjota kotoutujalle tasavertaiset toimintavalmiudet suomalaisessa yhteiskunnassa edistämällä tämän yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja oman elämän hallintaan liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutuksen keskeisinä tavoitteina on kielen oppiminen sekä työmarkkinoille ja opintoihin suuntautuminen. **Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen sisällöt** määräytyvät opetussuunnitelman perusteiden mukaan ja ne voivat sisältää suomen tai ruotsin kielen opetuksen ja työelämä- ja yhteiskuntataitojen opetuksen ohella muun muassa aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista sekä ammatillista suunnittelua ja uraohjausta. Kotoutumiskoulutus työvoimakoulutuksena on tarkoitettu TE-toimiston asiakkaana oleville työttömille henkilöille tai niille, joilla on riski jäädä työttömäksi.

Omaehtoisen opiskelun aikaista toimeentuloa tuetaan työttömyysetuudella maksimissaan 24 kuukautta. Aikuisten perusopetuksessa enimmäistukiaika on 48 kuukautta. Opinnoista sovitaan kotoutumissuunnitelmassa, ja niitä voi suorittaa joustavasti ja yksilöllisesti, kun ne täyttävät tietyt edellytykset. Opintojen etenemistä tulee seurata, ja ne voivat toteutua esimerkiksi ammatillisina tai akateemisina täydentävinä opintoina, ammatilliseen koulutukseen valmentavina opintoina tai suomen tai ruotsin kielen opintoina. Karisen ym. (2020a, 28–29) mukaan TE-toimistojen asiantuntijat ovat arvioineet, että omaehtoinen koulutus osana kotoutujien palvelupolkuja ei aina toimi tarkoituksenmukaisella tavalla, mutta ovat siihen kuitenkin suhteellisen tyytyväisiä. Koulutuksia on pystytty kehittämään melko hyvin yhteistyössä ja opinnot tukevat kotoutujien jatkopolkuja. Yksilöllistä ohjausta kaivataan lisää. (Karinen ym. 2020a, 28–29.) Kolmantena vaihtoehtona on kotoutumista edistävä omaehtoinen koulutus, joka voi olla maksullista. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset suomen kielen ja kulttuurin koulutukset vapaan sivistystyön oppilaitoksissa.

Aiempien tutkimusten mukaan työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen osalta tarjonnassa on ollut alueellista vaihtelua ja huolta on aiheuttanut riittämättömät resurssit koulutuksen järjestämiseksi (Tarnanen ym. 2013; Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 24), joskin tarpeisiin on viime vuosina pystytty vastaamaan aiempaa paremmin ja jonotusajat ovat lyhentyneet. Esiin on lisäksi nostettu kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuus. Hieman yli kolmannes opiskelijoista saavuttaa tavoitteena olevan kielitaitotason B1.1. (VTV 2018). Osallistujien kokemuksia kotoutumispalveluista selvittäneessä tutkimuksessa ilmeni, että kotoutumiskoulutukseen oltiin pääsääntöisesti hyvin tyytyväisiä, joskin osa toivoi lisää suomen kielen opintoja ja yhteiskuntaa ja työelämää koskevia osuuksia

(Owal Group 2020, 29–32). Myös TE-toimiston asiantuntijoiden näkemykset kotoutumiskoulutuksesta ovat myönteisiä (Karinen ym. 2020a, 27).

Vuoden 2017 voimaan tulleet opetussuunnitelman täydennykset mahdollistavat asiakkaiden erilaisten tarpeiden huomioimisen aiempaa paremmin. Keskeistä oli myös siirtyä kielikoulutusta painottavasta toteuttamistavasta aiempaa työelämälähtöisempään ja ammatillista osaamista kehittävämpään koulutukseen. Tavoitteena oli nopeuttaa koulutuskulkuja, joustavoittaa tutkintoon johtaviin opintoihin siirtymistä sekä vahvistaa kotoutumiskoulutuksen aikaista ohjausta. Uusien toimintamallien avulla on haluttu nopeuttaa työelämään ja jatko-opintoihin johtavaa polkua nivomalla moduuleita kohderyhmän mukaan ammatillisiin opintoihin, yrittäjyyteen, vapaaehtoistyöhön, verkko-/etäopiskeluun tai muuhun omaehtoiseen opiskeluun lähiopetusjaksojen välillä. Koulutuksen toteutustapojen monipuolistamisen yhteydessä kotoutumiskoulutukseen otettiin mukaan orientoiva moduuli niille kotoutujille, jotka ovat saaneet oleskeluluvan, mutta eivät vielä kuntapaikkaa tai jotka odottavat kuntaan siirtymisen jälkeen pääsyä koulutuspalveluihin. Toisena uudistettuna mallina tuotiin mukaan osapäivämalli, jonka myötä kielen ja yhteiskuntatietouden opiskelun lisäksi osa opiskelusta voidaan tehdä työpaikalla tai etä-, itse- tai verkko-opiskeluna. (Opetushallitus 2017.) Tämän tyyppisten mallien toteuttaminen on kuitenkin alueellista ja riippuu ELY-keskuksen hankinnoista.

4.2 Kotoutumiskoulutuksen erilaisia järjestämistapoja Suomessa

Työvoimakoulutuksena järjestettävänä kotoutumiskoulutuksessa esiintyy erilaisia malleja, joissa moduulien kestot ja palveluntuottajien määrät vaihtelevat. Joillakin alueilla yksi palveluntuottaja toteuttaa kotoutumiskoulutuksen kokonaisuuden, kun taas pääkaupunkiseudulla on kymmeniä palveluntuottajia. Joillakin alueilla palveluntuottaja toteuttaa moduulit 1–2 ja toinen 3–4. Toisissa paikoin hitaan polun asiakkaat ovat keskittyneet yhdelle palveluntuottajalle ja peruspolulla olevat toiselle. Kainuussa puolestaan järjestetään non-stop-tyylistä kotoutumiskoulutusta, jossa maahanmuuttaja pääsee ilman viiveitä tarvitsemaansa itselle sopivaan moduuliin. Tämä rakenne minimoi moduulimaisen kotoutumiskoulutukseen liittyviä katkoksia ja odotusaikoja. Maakuntien välillä on toki suuriakin eroja maahan muuttaneiden suhteellisessa osuudessa väestöstä.

Haastatteluissa tuotiin esille, kuinka samalla ELY-keskuksen alueella voidaan toteuttaa koulutuksia eri tavoin. Tällöin esimerkiksi keskuspaikkakunnalla, jossa asuu eniten maahanmuuttaja-asukkaita, voidaan järjestää koulutusta asiakkaiden osaamistason mukaisesti, kun pienemmissä kunnissa koulutus järjestetään yhdessä ryhmässä. Tällainen alueen paikkakunnilla eri tavoin toteutettava koulutusmalli on ollut toimiva, sillä sen myötä

maahanmuuttajat ovat voineet osallistua koulutukseen omalta paikkakunnaltaan käsin ja päästä siten paremmin kotoutumiskoulutuksessa tarjolla oleviin palveluihin.

Seuraavaksi esiteltävä analyysi havainnollistaa sekä alueiden välisiä että niiden sisäisiä eroja kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä.

4.2.1 Kotoutumiskoulutusten alueellisia eroja

Kotoutumiskoulutus muodostuu varsin erilaiseksi kokonaisuudeksi eri alueilla. Varsinais-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan tarkastelu havainnollistaa kotoutumiskoulutusta koskevia eroja, jotka syntyvät ensisijaisesti alueiden erilaisuudesta. Eroja on sekä maakuntien välillä että pienten ja suurten kuntien välillä. Koulutuksen järjestämisestä koskevat erot perustuvat maahan muuttaneiden absoluuttisen määrän, heidän osuuteensa koko väestöstä, tulossyyhin sekä seudun työmarkkinatilanteeseen. Nämä vaihtelevat suuresti sekä maakuntien välillä että niiden sisällä. Esimerkiksi maahan muuttaneiden osuus Varsinais-Suomessa on suuri ja Etelä-Pohjanmaalla se on maan pienin.

Kotoutumiskoulutus järjestetään ELY-keskusten suorittaman kilpailutuksen kautta, joten palvelun tuottajien määrät vaihtelevat maakunnittain. Varsinais-Suomessa Turussa toimii kolme eri palveluntuottajaa ja Salossa ja Uudessakaupungissa kummassakin yksi palveluntuottaja. Etelä-Pohjanmaalla kotoutumiskoulutuksesta on puolestaan vastannut jo useampana vuotena yksi toimija.

Molemmissa maakunnissa koulutus painottuu voimakkaasti maakuntakeskuksiin eli Turkuun ja Seinäjoelle. Pienten osallistujamäärien vuoksi ryhmäjako kolmen polun mukaan (nopea, perus ja hidas polku) on Varsinais-Suomessakin toteutunut ainoastaan Turun seutukunnassa. Seinäjoella ei ole koskaan käynnistynyt nopeasti etenevien ryhmiä ja viime vuosina ei myöskään hitaammin eteneviä ryhmiä. Hitaammin etenevät on pyritty ottamaan mukaan peruspolkua etenevien ryhmään, ja tarjoamaan heille mahdollisuuksien mukaan lisätukea oppimiseen (lisäämällä ko. moduuliin 5-10 päivää heille). Ratkaisu ei ole ihanteellinen, sillä eteneminen asetetulle tavoitetasolle saakka ei ole todennäköistä, jos luku- ja kirjoitustaidossa on liiaksi puutteita. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on käynnistetty ”luku-hidas”-polku opiskelijoille, joilla on lähtökohtaisesti vain hyvin vähän lukutaito-osaamista.

Pienet asiakasmäärät johtavat nopeisiin muutoksiin palvelutarpeessa, mikä edellyttää ketteryyttä ja joustavuutta palvelun tuotannossa ja polkujen rakentamisessa. Etelä-Pohjanmaalla ainakin yksi kotoutumiskoulutuksen suomen kielen ryhmä on pyritty toteuttamaan aina verkossa. Näin myös maakunnan reuna-alueilla asuvat voivat osallistua Seinäjoella

järjestettävään koulutukseen. Verkko-opetuksesta on saatu hyviä tuloksia, ja poissaolot ovat näissä lähiopetusta vähäisempiä.

Eri seuduilla rakenteen ohella myös koulutuksen sisältö voi vaihdella. Kainuun, Pohjanmaan ja Keski-Suomen esimerkit kertovat tästä.

Kainuussa järjestetään alkukartoituksen jälkeen ennen kotoutumiskoulutuksen alkamista seitsemän viikon orientoiva jakso, joka ei sisällä suomen kielen opintoja, vaan tutustumista suomalaiseen koulutusjärjestelmään ja työelämään. Kotoutumiskoulutukset ovat ammatillisesti suuntautuneita ja sisältävät harjoittelua yrityksissä sekä muuta työelämään suuntaavaa toimintaa. Kotoutumiskoulutuksen non-stop -koulutukset kestävät noin 250 päivää ja niitä on järjestetty mm. sosiaalialalle ja logistiikkapalveluihin, rakennusallalle, metallialalle ja catering-alalle. Kotoutumiskoulutuksen jälkeen toteutettavat ammatillisesti suuntaavat koulutukset ovat 100 päivän kestoisia kilpailutettuja koulutuksia. Ammatillisesti suuntaavien koulutusten aikana voidaan käydä tutustumassa uuteen ammattialaan tai arvioida oman entisen ammatin soveltuvuutta itselle sekä kehittää kielitaitoa ennen varsinaiseen ammatilliseen koulutukseen siirtymistä. Ammatillisesti suuntaavat koulutukset on hankittu kapasiteettihankintana, jotta niitä voidaan saada useille aloille.

Pohjanmaalla on käytössä ja pääkaupunkiseudulla kokeillaan kotoutumiskoulutuksessa mallia, jossa kotoutumiskoulutukseen pääsevät myös kotoutumisajan ylittäneet henkilöt, mikäli paikkoja on. Työperusteisia maahanmuuttajia ja muita henkilöitä, jotka eivät ole olleet kotoutumiskoulutuksessa tai oppineet kieltä, voidaan ohjata sinne työttömäksi jäämisen tai työmarkkinoille ohjautumisen jälkeen. Omakielinen yhteiskuntaorientaatio sisältyy kotoutumiskoulutusten kilpailutuksiin. Omakielisten yhteiskuntaorientaatioiden avulla on saatu lisättyä kotoutumisen alkuvaiheen toimivuutta, kun perehdytystä on voitu tehdä ilman tulkkia lähtömaan palvelujärjestelmä huomioiden. Omakielinen yhteiskuntaorientaatio on yksi moduuli, jota voidaan käyttää kotoutumiskoulutuksen välivaiheissa ja tilanteissa, joissa kotoutumiskoulutuksen ryhmiä ei ole saatu vielä koottua. Koulutusten nivelvaiheissa käytetään työkokeiluja.

Keski-Suomessa kehitetään SIMHE-toiminnassa erilaisia tukimuotoja mm. OKM:n rahoittamassa INTEGRA-hankkeessa, jossa luodaan yliopiston kieli- ja sisältöopintoja sisältävää koulutusmalli korkeakoulutetuille ja korkeakoulukelpoisille maahanmuuttajille, joiden tavoitteena on jatkaa keskeytyneitä opintojaan korkeakoulututkinnoksi tai täydentää jo opiskelemaansa tutkintoa suomalaisten pätevyysvaatimusten mukaiseksi. Tavoitteena on, että malli voidaan vakiinnuttaa myös muihin korkeakouluihin ja että se voi toimia esim. omaehtoisena kotoutumiskoulutuksena, johon opiskelija voi saada työttömyysetuutta. Mallissa TE-toimisto ohjaa asiakkaat, yliopisto kouluttaa ja Kela maksaa koulutukseen osallistumisesta maahanmuuttajalle. Etuna on se, että tiedot opiskelijasta ja hänen osaamisestaan siirtyvät TE-toimiston ja oppilaitoksen välillä.

4.3 Kotoutumiskoulutukseen ohjautuminen

Asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluiden perusteella Koulutusportin kautta tapahtuvaa alkuvaiheen ohjautumista TE-toimistosta kotoutumiskoulutukseen pidettiin melko selkeänä ja teknisesti hyvin koordinoituna. Koulutusportti oli tärkein työväline asiakkaiden ohjauksessa TE-palveluista kotoutumiskoulutuksiin sekä palvelutarpeiden ja mitta-kaavan haarukoinnissa. Lähes kaikissa haastatelluissa TE-toimistoissa asiakkaat ohjautuvat ulkopuolisen tahon toteuttamaan lähtötason arviointiin asiakkaaksi tulon jälkeen, mikä määrittää asiakkaan tulevan koulutuspolun hitaaseen polkuun, peruspolkuun tai nopeaan polkuun. Prosessin todettiin toimivan hyvin, joskin virheellisiltä ohjauksilta ei täysin vältytä. Ei ole tavatonta, että kotoutujan työ- ja toimintakyvyn alenema ja erilainen oireilu tulee esiin vasta kotoutumiskoulutuksen alettua. Yhdessä TE-toimistossa kerrottiin, että asiakkaalle soveltuva polku arvioitiin TE-toimiston asiantuntijan tekemän alkuhaastattelun perusteella.

Luku- ja kirjoitustaidon opetuksen siirtyminen vapaalle sivistystyölle on voi joissakin tapauksissa heikentää asiakkaiden ohjautumista lukutaitokoulutuksen jälkeen työvoimapolitiittisena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen, eikä polku ole tällä hetkellä riittävän hyvin organisoitu. Tämä on vaikeuttanut erityisesti niiden tilannetta, joilla on heikot oppimisvalmiudet. Polku luku- ja kirjoitustaidon koulutuksista kotoutumiskoulutuksiin vaatii vahvaa koordinaatiota ja ohjausta. Toisaalta niillä alueilla kuten pääkaupunkiseudulla, joissa tiedonsiirto toimii hyvin luku- ja kirjoitustaidon koulutusta tarjoavan oppilaitoksen ja TE-toimiston välillä, ohjautuminen työvoimapolitiittiseen kotoutumiskoulutukseen toimii hyvin.

Vaikka koko väestöllä keskimäärin osallistuminen omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella on hieman vähentynyt vuodesta 2015, maahanmuuttajilla se on lisääntynyt. Vuoden 2020 elokuussa oli TEMin työllisyyskatsauksen mukaan omaehtoisessa opiskelussa työttömyysetuudella yhteensä 14 178 ulkomaalaista henkilöä, kun vuoden 2016 elokuussa omaehtoisessa opiskelussa työttömyysetuudella oli yhteensä 9 076 ulkomaalaista henkilöä työllisyyskatsauksen mukaan. Kaiken kaikkiaan omaehtoisten opintojen skaala on hyvin laaja. Omaehtoiset opinnot voivat sisältää työttömyysetuudella tuettavien opintojen lisäksi maahanmuuttajilla myös esimerkiksi kotoutumisen edistämistä annettun lain mukaista omaehtoista opiskelua, jonka he kustantavat itse. Tällaisia koulutuksia käyttävät esimerkiksi kotoutumislain mukaisessa kotoutumisvaiheessa olevat työperäiset maahanmuuttajat, jotka osallistuvat mm. verkon kautta järjestettäviin maksullisiin kielikoulutuksiin.

Omaehtoiseen koulutukseen ohjautumisessa näyttäisi olevan vaihtelevia käytäntöjä. Joissain TE-toimistoissa korostetaan asiakkaan omaa valintaa ja sitä, mikä vaihtoehto hänelle tuntui mieluisammalta. Toisissa puolestaan asiakkaiden ohjaus perustuu

kokonaisharkintaan. Suuri merkitys on asiakkaan elämäntilanteella ja sillä, pystyykö kotoutuja osallistumaan kokopäiväisiin opintoihin. Esimerkiksi ne, joilla on kotona pieniä lapsia tai työ- ja toimintakyvyn alenemaa, saatetaan ohjata muita useammin omaehtoisen koulutukseen. Lisäksi omaehtoiisiin opintoihin saattavat ohjautua ne, jotka ovat olleet maassa jo muutaman vuoden ja tulevat asiakkaaksi esimerkiksi vastaanottokeskuksessa oltuaan. Yhden TE-toimiston haastateltava kertoi, että käytännössä kaikki asiakkaat ohjautuvat ensin työvoimapolitiittisena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen, jonka päätyttyä kartoitetaan asiakkaalle mieluisat omaehtoisten opintojen väylät.

Omaehtoiseen koulutukseen ohjaamiseen on vaikuttanut se, ettei koulutusta ole ollut kaikilla paikkakunnilla riittävästi tarjolla. Isommissa paikkakunnissa puolestaan ohjausta hankaloittaa vaihtoehtojen moninaisuus ja oppilaitosten toivottiinkin markkinoivan aktiivisesti koulutusmahdollisuuksiaan TE-toimistoihin. Lisäksi vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat tulleet mukaan uusina toimijoina, ja heille kotouttavien toimenpiteiden kokonaisuus (esim. kotoutumissuunnitelma, Koulutusportti) ei ole ollut aina tuttua, mikä on vaatinut osaamisen ja ohjaamisen prosessien kehittämistä.

Omaehtoisina koulutuksina tuettiin tavallisesti esimerkiksi VALMA-opintoja tietyin rajoituksin. Myös suoraan ammatillisen koulutuksen polulle ohjaututaan, etenkin erityisesti maahanmuuttotautaisille suunnatuille linjoille. Lisäksi aikuislukioiden opintotarjonta ja vapaan sivistystyön oppilaitosten kieliopinnot mainittiin opintoina, joita on tuettu omaehtoisena koulutuksena. Tärkeänä pidettiin, että asiakkaan etenemistä pitäisi pystyä seuraamaan myös omaehtoisen koulutuksen polulla. Ihannetilanteessa TE-toimistossa kyettäisiin reagoimaan, mikäli asiakas näyttäisi hyötyvän jostain muusta koulutusmuodosta enemmän.

Omaehtoinen opiskelu on harkinnanvarainen palvelu, joten erilaiset tukiratkaisut ovat mahdollisia. Ohjausta TE-toimistoissa on kuitenkin vaikeuttanut ohjeistusten monimutkaisuus. Työssäoloehdot ja työttömyyttä koskevat ehdot voivat olla vaikeasti selvitettäviä. Selkeyttämistä tarvitaan esimerkiksi siihen, mikä hyväksytään omaehtoiseksi opiskeluksi. TE-toimistoissa on saatettu katsoa yhdelle henkilölle kielikurssi kokopäiväiseksi opintotutella suoritetuksi opiskeluksi ja toiselle henkilölle ei, mikä on vähentänyt kiinnostusta osallistua koulutukseen ja aiheuttaa taloudellisia menetyksiä ”karenssin” vuoksi.

4.4 Kotoutumiskoulutuksen toimivuus

4.4.1 Kotoutumiskoulutuksen toimivuuteen vaikuttavat tekijät

Tutkimuksen tehtävänä oli tarkastella kotoutumiskoulutuksen toimivuutta ja selvittää, millaisia vahvuuksia ja heikkouksia kotoutumiskoulutuksen nykyjärjestelmässä voidaan tunnistaa suhteessa määriteltyihin minimistandardeihin. Tässä selvityksessä minimistandardeja on tarkasteltu erityisesti kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman näkökulmasta, sillä niiden merkitys korostui aineistonkeruun aikana ja asiantuntija- ja tapaustutkimus-haastatteluihin osallistuneiden arvioissa. Nykymuotoista opetussuunnitelmaa ja siihen kirjattuja minimistandardeja pidetään pääosin hyvänä, sillä ne mahdollistavat yksilöllisyyden ja joustavuuden.

Valtakunnalliseen kyselyyn vastaajilta tiedusteltiin, miten **kotoutumiskoulutuksessa toimivat sen tavoitteena olevat asiat** (taulukko 7).

- Kyselyyn vastanneet asiantuntijat ovat keskimäärin tyytyväisimpiä kotoutumiskoulutuksen toimivuuteen siinä, miten hyvin maahanmuuttajille opetetaan suomen tai ruotsin kieltä ja viestintätaitoja. Kielitaidon opetuksen ja viestintätaitojen osalta noin puolet kokee kotoutumiskoulutuksen toteutuvan hyvin tai erittäin hyvin.
- Työvoimapolitiittisena kotoutumiskoulutuksena järjestettävän koulutuksen arvioidaan vaikuttavan myönteisesti maahanmuuttajien työelämä- ja yhteiskuntataitojen opetukseen, johon noin puolet vastaajista on tyytyväisiä. Koulutuksen toimivuuteen suhtautuvat kriittisimmin kuntien edustajat.
- Työvoimapolitiittista koulutusta pidettiin tehokkaampana kuin omaehtoisena koulutuksena (OPS) järjestettävää kotoutumiskoulutusta siinä, miten hyvin sen avulla voidaan vahvistaa osallistujien työelämä- ja yhteiskuntataitoja, miten hyvin koulutus edistää ammatillista suunnittelua ja uraohjausta sekä siinä, miten hyvin osallistujat siirtyvät muuhun koulutukseen kotoutumiskoulutuksen jälkeen.

Taulukko 7. Tavoitteena olevien asioiden toteutuminen työvoimapolitiisessa ja omaehtoisessa kotoutumiskoulutuksessa, maahan muuttaneiden palvelujen parissa työskenteleville ammattilaisille suunnattu valtakunnallisen kysely, prosenttia vastanneista (n=214).

	Erittäin heikosti	Heikosti	Kohtalaisesti	Hyvin	Erittäin hyvin
Työvoimapolitiisessa kotoutumiskoulutuksessa					
opiskeluvalmiudet ja tiedonhaku	2	14	47	32	5
suomen tai ruotsin kielen sekä viestintätaitojen opetus	2	10	39	38	11
luku- ja kirjoitustaidon opetus	7	18	35	32	7
työelämä- ja yhteiskuntataitojen opetus	2	13	38	39	8
kulttuuristen ja elämänhallintaan liittyvien valmiuksien kehittäminen	3	16	45	31	5
muu opetus, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä	3	20	43	26	7
ammattillinen suunnittelu ja uraohjaus	2	18	43	29	8
aiemmin hankitun osaamisen tunnistaminen	4	20	48	25	3
koulutukseen siirtyminen	3	10	45	36	7
työelämään siirtyminen	9	26	47	15	3
Omaehtoisena koulutuksena järjestettävässä aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksessa					
opiskeluvalmiudet ja tiedonhaku	3	17	44	31	5
suomen tai ruotsin kielen sekä viestintätaitojen opetus	2	16	35	39	7
luku- ja kirjoitustaidon opetus	5	19	39	33	6
työelämä- ja yhteiskuntataitojen opetus	3	16	44	33	4
kulttuuristen ja elämänhallintaan liittyvien valmiuksien kehittäminen	3	18	43	31	6
muu opetus, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä	5	22	44	26	3
ammattillinen suunnittelu ja uraohjaus	4	25	44	22	5
aiemmin hankitun osaamisen tunnistaminen	4	30	43	20	3
koulutukseen siirtyminen	2	22	42	29	5
työelämään siirtyminen	10	33	40	15	3

Kyselyyn vastaajia pyydettiin **kertomaan tarkemmin, mitkä tekijät vaikuttavat kotoutumiskoulutuksen tavoitteiden toteutumiseen** (n=52).

Opiskeluvalmiuksiin ja tiedonhakuun liittyen tuotiin esille joidenkin maahanmuuttajien parempi kyky oppia älypuhelin kuin tietokoneiden käyttöä, mikä vaikuttaa koulutuksen suorittamiseen. Tietokoneita käytetään kotoutumiskoulutuksessa mobiilisovelluksia enemmän, mikä vaikeuttaa osaltaan koulutuksen suorittamista. Vaikka maahanmuuttajan lähtötasolla kuten luku- ja kirjoitustaidolla ja koulutus- ja työkokemuksella, taustalla on merkitystä koulutuksen suorittamiseen, yksilöllisen ohjauksen ja neuvonnan sekä oppilashuollon palveluiden avulla voidaan vahvistaa opiskeluun ja tiedonhakuun liittyviä valmiuksia.

Suomen tai ruotsin kielen sekä viestintätaitojen opetuksessa on merkitystä sillä, että koulutusryhmä on riittävän homogeeninen ja motivoitunut. Perhetilanne vaikuttaa osaltaan suomen kielen opiskeluun. Lisäksi yksityiselämässä käytettävä kieli vaikuttaa oppimiseen ja etenkin englannin kieltä puhuvat saattavat olla käyttämättä suomen kieltä koulutuksen ulkopuolella. Pätevät laadukasta opetusta antavat kouluttajat vaikuttavat myönteisesti kielen oppimiseen. Kielen oppimisen tavoitetasoa pidetään liian korkeana heikosta lähtötilanteesta koulutukseen tuleville ja etenkin hitaan polun suorittaneilla se on usein saavuttamaton.

Luku- ja kirjoitustaidottomilla koulutuksen tavoitteiden saavuttamista vaikeuttavat liian suuret ryhmäkoot. Pienissä ryhmissä, joissa vapaaehtoiset avustavat kotitehtävissä, oppimista on tapahtunut hyvin. Joillakin paikkakunnilla luku- ja kirjoitustaidottomia on vähän, mutta riittävän osallistujamäärän saamisen jälkeen heille on perustettu omia ryhmiä. Nollakielitasosta lähtevien oppimista ovat vaikeuttaneet liian lyhyet moduulit ja eri kouluttajien toteuttama koulutuskokonaisuus, jossa maahanmuuttajat joutuvat sopeutumaan erilaisiin opettajiin ja koulutustapoihin. Oppilaitosten väliset erot luku- ja kirjoitustaidon opetuksessa sekä oppilaiden valmiuksissa näkyvät TE-toimistolle ja muille yhteistyötaidoille siten, että heikosti kieltä oppineille on vaikea löytää jatkopolkuja luku- ja kirjoitustaidon opintojen jälkeen.

Työelämä- ja yhteiskuntataitojen opetus antaa valmiuksia ymmärtää laajemmin suomalaista yhteiskuntaa ja ajankohtaisia tapahtumia. Opetusta tukevat paikalliset verkostot, ja esimerkiksi osallistuminen näiden järjestämiin tapahtumiin ja projekteihin. Nämä lisäävät kontakteja yhteiskunnan eri toimijoihin.

Vaikka työelämä- ja yhteiskuntataitojen opetusta pidetään kaikille maahanmuuttajille tärkeänä osa-alueena, taitojen opetusta pidetään haasteellisena alkuvaiheessa. Työelämä- ja yhteiskuntataitojen opetusta haastavat rajalliset kertausmahdollisuudet sekä se, että opetus aloitetaan kielitaidon alkuvaiheessa. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio sekä erikieliset kokemusasiantuntijat ovatkin hyödyllisiä. Työssäoppimisjaksot ovat monille hyödyllisiä

urasuunnittelun kannalta, mutta kielen oppimisen kannalta työssäoppimisjaksojen hyöty jää joskus vähäisemmäksi. Työelämä- ja yhteiskuntataitojen opetuksessa on muistettava tuoda esille yrittäjyyden uravaihtoehtona ja aloittaville yrittäjille tarjolla oleva tuki.

Suomalaisen kulttuurin tuntemuksen ja monikulttuuriseen vuorovakutukseen sekä elämänhallintaan liittyvien valmiuksien kehittämisessä on etuna se, että oppilaitoksilla on paljon teemaan erikoistuneita osaavia opettajia. Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on mahdollisuudet tarjota päivittäisiä kontakteja kotimaisiin opiskelijoihin ja osallistua järjestettäviin tapahtumiin, joissa voidaan opetella kulttuurisia taitoja käytännössä. Kulttuuristen ja elämänhallintaan liittyviä taitoja voidaan opettaa käytäntölähtöisesti, kuten yhdessä kansanopistossa osallistamalla maahanmuuttajia opiskelijayhdistyksen hallitukseen. Kulttuuristen valmiuksien omaksumista heikentää mikäli maahanmuuttajalla ei ole kontakteja suomalaistaustaisiin. Kulttuuristen ja elämänhallintaan liittyvien valmiuksien kehittämisen osa-alue on myös sellainen, ettei ajan koeta riittävän sen käsittelyyn kotoutumiskoulutuksen aikana. Kulttuuristen ja elämänhallintaan liittyvää tietoa tulisi saada podcasteina, joita olisi saatavilla myös thai-kielen kaltaisilla suhteellisen yleisillä kielillä, joista on harvoin tarjolla omankielistä aineistoa.

Muussa työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä edistävässä opetuksessa kouluttautumista helpottavat opettajien monipuoliset osaamisalueet ja tietämys jatkopoluista, joiden myötä maahanmuuttajien ohjautuminen koulutus- ja työurille helpottuu. Opinto-ohjaajat saattavat edelleen ohjata samankaltaisiin tehtäviin maahanmuuttajan koulutus- ja työtaustasta riippumatta. Kotoutumiskoulutuksessa olevia henkilöitä ohjataan esimerkiksi kaupan alalle hyllyttäjän kaltaisiin tehtäviin, vaikka kotoutumiskoulutuksen aikana on saatu maahanmuuttajia esimerkiksi oman työtaustansa mukaiseen harjoitteluun lentäjäksi. Osaamiskortit kuten hygieniapassit voivat joidenkin opiskelijoiden kohdalla edistää työelämään ja jatkokoulutukseen liittyvää oppimista.

Kotoutumiskoulutuksen ammatillisen suunnittelun ja uraohjauksen tavoitealue on tärkeä. Riittävät resurssit tarkoittavat käytännössä aikaa ja työkaluja, joiden avulla yksilökohtainen ja paikalliset olosuhteet huomioon ottava polkujen rakentaminen olisi mahdollista.

Aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista edesauttaa, jos maahanmuuttaja kokee tunnistamisen olevan hyödyllinen itselleen. Aiemman osaamisen tunnistamista voidaan toteuttaa jatkuvalla arvioinnilla ja erityisiä kartoituksia käyttäen, mutta vain kirjallisiin dokumentteihin perustuva malli voi rajoittaa tavoitteen toteutumista. Aiemman osaamisen tunnistamisessa on keskeistä koulutuksen aikainen työssäoppiminen sekä jatkuvuus siirtymissä.

Ammatillisesti suuntautuneet kotoutumiskoulutukset ovat olleet hyviä koulutussiirtymien kannalta, sillä kielikoulutuksen nivominen ammatillisuuteen, urasuunnitteluun ja

käytännön tekemiseen on vahvistanut maahanmuuttajien osallisuutta ja tuonut esille erilaisia uravaihtoehtoja varhaisemmassa kotoutumisen vaiheessa. Ammatillisesti suuntautuneiden maahanmuuttajien ohjauksessa ei aina huomioida riittävästi työnantajien tarpeita. Motivaation ja osaamisen tunnistamisen lisäksi tarvetta on koulutuspolkujen tavoitteellisuuden ja systemaattisuuden lisäämiseen.

Työelämään siirtymistä on edistetty kotoutumiskoulutuksessa esimerkiksi siten, että paikallinen kunnan pakolaistyöntekijä on ollut yhteydessä yrittäjiin työpaikkojen löytämiseksi. Omaehtoisen koulutuksen painotus on usein enemmän suomen kielen opiskelussa ja jatkokoulutuksen suunnitteluissa kuin työllistymisessä, mikä on myös tarkoituksenmukaista. Lukutaitokoulutuksissa olevilla on usein tarvetta perustaitojen vahvistamiselle, eikä työllistymiseen liittyvälle ohjaukselle ole riittävästi resursseja, vaikka sitä pidetään tärkeänä myös lukutaitovaiheessa oleville.

Kotoutumiskoulutuksen onnistumiseen vaikuttavat kyselyn mukaan eniten maahanmuuttajan yksilölliset taustatekijät, jotka vaikuttavat noin 90 % mukaan paljon tai erittäin paljon kotoutumiskoulutuksen toimivuuteen. Vähiten merkitystä koetaan olevan organisaation sisäisillä tekijöillä, jotka ainoastaan 40 % kokee merkittäviksi. Noin 60 % arvioi kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman mukaisilla kriteereillä sekä paikallisella palvelurakenteella ja paikallisilla työmarkkinoilla olevan paljon tai erittäin paljon merkitystä kotoutumiskoulutuksen onnistumiselle (taulukko 8).

Taulukko 8. Kotoutumiskoulutuksen onnistumiseen vaikuttavat tekijät, maahan muuttaneiden palvelujen parissa työskenteleville ammattilaisille suunnattu valtakunnallisen kysely, prosenttia vastanneista (n=218)

	Ei lainkaan	Vähän	Kohta- laisesti	Paljon	Erittäin paljon
Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman mukaiset kriteerit	1	7	35	45	12
Maahanmuuttajan yksilölliset taustatekijät	0	2	11	48	39
Organisaatiosi sisäiset tekijät	6	16	38	32	8
Paikallinen palvelurakenne	0	9	33	39	18
Paikalliset työmarkkinat	1	7	28	44	19

Vastaajia pyydettiin kertomaan tarkemmin **kotoutumiskoulutuksen onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä**. (n=31)

- Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelma antaa vastaajien mielestä hyvän kehityksen, vaikka koulutuksen sisältö vaihtelee opiskelijoiden tarpeiden mukaisesti. Opetussuunnitelman kriteerit motivoivat oppilaitoksia ja opettajia tekemään työnsä mahdollisimman hyvin ja sen perusteita kuvataan eettisesti kirjoitetuksi ja sisällöllisesti laadukkaiksi.
- Opetussuunnitelman kriteerit eivät kuitenkaan tue yksilöllistämistä. Lisäksi kotoutumiskoulutuksen kriteereistä huolimatta moni vastaajista kokee, että osa maahanmuuttajista ohjautuu edelleen osaamiseen ja oppimiskykyyn nähden väärintasoisille kursseille, mikä vaikeuttaa oppimista.

Uudistetun kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman sekä sen alku- ja päättövaiheen sisältävän mallin ja kilpailutuksen koetaan vaikuttaneen siihen, ettei koulutus ole tuloksiltaan tasalaatuista. Syyksi tähän nähdään se, että kilpailutus voi luoda painetta painotta hintaa laadun kustannuksella, jolloin kotoutumiskoulutuksen tuottaja ei voi taata opetuksen kehittämistä eikä opettajien ammattitaidosta huolehtimista, riittävien resurssien takaamista tukitoimiin eikä yhteistyöhön paikallisten oppilaitosten ja työelämän kanssa. Toisaalta kotoutumiskoulutuksen laatua seurataan säännöllisesti asiakaspalautteen ja kouluttajien kanssa käytävien neuvotteluiden avulla.

Maahanmuuttajan yksilöllisistä tekijöistä mainitaan yleisimmin asenne, motivoituminen ja kunnianhimo koulutukseen. Sitoutuminen koulutukseen merkitsee oman vastuun ymmärtämistä tiedon hankkimisessa ja opiskeluvalmiuksien kehittämisessä. Toisaalta koulutukseen sitoutumiseen saattavat vaikuttaa heikentävästi maahanmuuttajien terveydellinen tilanne, heikko aiempi koulutustausta ja perhesyyt.

Kotoutumiskoulutuksessa huomioidaan vain vähän erityistä tukea tarvitsevat henkilöt. Vaikka ammattitaitoinen opetushenkilöstö voi huomioida henkilöt, joilla on luku- ja kirjoitusvaikeuksia tai traumaattisia ja muita henkisiä ongelmia, heillä voi olla vaikeuksia selviytyä koulutuksesta. Oppimiseen ja henkiseen toimintakykyyn liittyvät haasteet vaikuttavat etenkin turvapaikanhakijoina ja pakolaisina maahan muuttaneiden tilanteeseen.

Organisaation sisäiset tekijät liittyvät hyvälaatuisen koulutuksen mahdollistamiseen. Vakiintuneet koulutusorganisaatiot voivat tarjota opetushenkilöstölle puitteet, jotka mahdollistavat erilaiset toimintatavat ja opetusjärjestelyt maahanmuuttajille, joilla on erityisiä tarpeita. Kyselyn vastaajien mukaan oppilaitoksen sisäisellä yhteistyöllä ja pitkäjänteisellä kehittämisellä on merkitystä kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuudelle. Pienissä tai muutoin hyvin toimivissa oppilaitoksissa henkilökunta voi tarjota tarvittaessa tukea maahanmuuttajalle. Koulutuksen tarjoajien väliset erot toimintamalleissa näkyvät esimerkiksi

kunnissa siten, että toinen koulutuksen järjestäjä ilmoittaa ongelmatilanteista jo etukäteen ja toinen ei välitä tietoa kotoutumiskoulutuksen keskeyttämisestä TE-toimistoon.

Paikalliseen palvelurakenteeseen liittyvistä tekijöistä kuntien rooli on tärkeä, sillä ilman niiden tarjoamia sosiaalipalveluita, kotouttamispalveluita ja työllistämispalveluita kotoutumiskoulutuksen merkitys jäisi vähäiseksi etenkin pienemmillä paikkakunnilla. Haasteena on se, että yhteistyö paikallisen elinkeinoelämän kanssa on usein yksittäisten opettajien eikä kotoutumiskoulutusta tarjoavan organisaation varassa. Paikallistasolla palvelurakenteeseen liittyvä tekijä on se, onko kotoutumiskoulutusta tarjolla verkkokoulutuksena ja ohjautuvatko maahanmuuttajat heille sopivimman tason koulutusryhmään. Naisten koulutautumisen kannalta tärkeitä voivat olla myös kolmannen sektorin palvelut, joiden kautta tarjotaan mm. kielikoulutusta ja muuta kotoutumista tukevaa toimintaa.

4.4.2 Kotoutumiskoulutuksen tarvelähtöiset asiakasryhmät

Tutkimuksen tehtävänä oli selvittää, millaisia tarvelähtöisiä asiakasryhmiä kotoutumiskoulutuksen kohderyhmästä voidaan tunnistaa sekä sitä, miten kotoutumiskoulutus tavoittaa määritellyt asiakasryhmät.

Yhtenä aineistona kotoutumiskoulutuksen asiakaslähtöisyyden selvittämisessä olivat koulutuksen asiakaspalautteet. Työ- ja elinkeinoministeriön työvoimapoliittisista koulutuksista saadun palautteen perusteella kotoutumiskoulutukseen osallistujat ovat tyytyväisiä koulutuksen laatuun. Vuoden 2019 OPAL-palautteiden perusteella noin 85 % oli tyytyväinen koulutuksen onnistumiseen kokien sen hyväksi tai erinomaiseksi. Kotoutumiskoulutuksen sisältöön liittyen 89 % kotoutumiskoulutukseen osallistujista piti opettajalta saamaansa ohjausta ja palautetta hyvänä tai erinomaisena, 83 % koki saavansa hyvää opetusta suomen tai ruotsin kielessä, 82 % oli saanut hyvin tai erinomaisesti henkilökohtaista tukea ja neuvoja, 79 % koki, että koulutuksessa on huomioitu maahanmuuttajat tavoitteet sekä aiempi koulutus ja osaaminen. 76 % oli oppinut työssä ja yhteiskunnassa tarvittavia taitoja hyvin tai erinomaisesti ja 73 % oli saanut hyvin tietoa ja opetusta eri ammattialoista.

OPAL-palautteiden perusteella kotoutumiskoulutukseen osallistujat ovat olleet tyytyväisiä myös koulutuksesta saataviin hyötyihin ja jatkosuunnitelmiin. Kotoutumiskoulutukseen osallistujista 82 % oli tehnyt opettajan kanssa selkeän suunnitelman, jonka avulla maahanmuuttaja tiesi mitä tehdä jatkossa, 79 % osallistujista arvioi opiskelutaitojensa lisääntyneen hyvin tai erinomaisesti, 79 % koki koulutuksen helpottaneen sopeutumista Suomeen, 77 % oli ollut itselle sopivassa työssäoppimispaikassa, 72 % koulutuksen auttaneen sopivan ammatin tai koulutuksen löytymisessä, 71 % oli oppinut lukemaan tai kirjoittamaan suomea tai ruotsia hyvin tai erinomaisesti, 68 % oli oppinut puhumaan suomea tai ruotsia tarpeeksi hyvin ja 67 % oli saanut hyvin tai erinomaisesti uusia kontakteja

suomalaisiin. Kotoutumiskoulutuksesta saataviin hyötyihin tyytymättömiä on kaikilla osa-alueilla alle 10 %.

Myös asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluiden mukaan maahanmuuttajat ovat pääosin tyytyväisiä kotoutumiskoulutukseen, sillä saatu palaute on liittynyt usein pienempi-muotoisiin kritiikin aiheisiin. Kouluttajat ovat saaneet negatiivista palautetta mm. opettamistavasta, kun maahanmuuttaja on tottunut erilaisiin opetusmetodeihin tai kritiikkiä johtuen erilaisista kielenoppimiseen liittyvistä näkemyksistä, kun kouluttajan mielestä maahanmuuttaja, jolla on hyvä kielitaito, ei tunnista omaa osaamistaan tai kouluttajan vaihtumisesta aiheutuneesta kielteisistä kokemuksista. Toisaalta tutkimusta varten toteutettuihin maahanmuuttajien fokusryhmähaastatteluihin osallistuneet suhtautuivat kriittisesti kotoutumiskoulutuksen toimivuuteen.

Asiantuntijoiden ja tapaustutkimusten mukaan viime vuosien kotoutumista koskevien uudistusten avulla on pystytty vastaamaan eri asiakasryhmien tarpeisiin aiempaa paremmin ja haastateltavien mukaan erilaisten kotoutujien lähtökohdat ja tarpeet tulevat huomoiduksi melko hyvin kotoutumiskoulutuksessa. Myös kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet tukevat tätä, ja sekä korkealla että matalalla koulutustasolla tulneiden kotoutujien tarpeisiin sopivaa kotoutumiskoulutusta on kyetty järjestämään.

Asiantuntijoiden ja tapaustutkimusten haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, että erilaisten asiakasryhmien tarpeisiin on paikoin haastava vastata. Alle puolet kotoutumiskoulutuksen suorittaneista saavuttaa B1.1 -kielitaitotasoa, sillä useimpien maahanmuuttajien ja erityisesti entisessä kotimaassaan koulutusta vaille jääneiden on vaikea tavoittaa vaadittu kielitaitotaso lyhyessä ajassa. Toisaalta, etenkin kun kotoutujalla on taustallaan korkea koulutuskinto, ei kotoutumiskoulutuksen puitteissa ole mahdollista opiskella kieltä riittävän pitkälle. Heidän kohdallaan kielitaitovaatimus B1.1 on työllistymistä ajatellen liian matala. Suurten asiakasvolyyymien kunnissa Uudellamaalla on järjestetty korkeakoulutetuille kohdennettuja kursseja, joissa kouluttajat ovat pystyneet toteuttamaan erityisesti heidän tarpeisiinsa räätälöityä koulutusta. Lisäksi on ollut mahdollista järjestää kielitaitotasolta B tasolle C vieviä koulutuksia. Isoimpien kaupunkien ulkopuolella nopeita polkuja ei kuitenkaan voida toteuttaa säännöllisesti, jolloin korkeakoulutetut ohjataan heidän valmiuksiinsa nähden liian hitaasti etenevälle peruspolulle. On huomattava, että taso C vastaa äidinkieltä ja vaatii useita vuosia tälle tasolle pääsemiseksi.

Osalla kotoutujista, on **työ- ja toimintakyvyn haasteita**, esimerkiksi neuropsykologisia haasteita, maahanmuuttotaustaan liittyviä traumaattisia kokemuksia ja/tai muisti- ja uniongelmia, jotka vaikeuttavat oppimista. Tämä voi näkyä erityisesti alueilla, jonne on saapunut paljon pakolaistaustaisia henkilöitä. Koulutuksen järjestämisen kannalta haasteellista on se, että työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus ei salli opiskelijalle pitkiä poissaoloja sairauden vuoksi ja koulutukseen osallistuakseen opiskelijan tulisi

olla työskentelykunnoltaan ja taidoiltaan riittävässä kunnossa. Vaikka kotoutumiskoulutuksen toteuttamistapaa on joustavoitettu, osalla kotoutujista on vaikeuksia pärjätä kotoutumiskoulutuksessa. Toisinaan tämä johtaa kurssien kertaukseen tai keskeyttämiseen kokonaan. Tutkimustulosten perusteella kotoutumiskoulutukseen ohjataan siten edelleen liikaa sellaisia henkilöitä, jotka hyötyisivät kuntouttavasta työtoiminnasta tai muusta vastaavasta toiminnasta. Työ- ja toimintakykyä tukevia palveluita ei kuitenkaan ole maahan muuttaneille aina riittävästi saatavilla.

Maahanmuuttajat, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita, hyötyvät kotoutumisaikana tarjottavasta tuesta. Ainakin osa kouluttajista pyrkii järjestämään tarvittaessa jatko-ohjauksen ja riittävän tuen sosiaali- ja terveystaloudissa. Lisäksi toimivana on pidetty mallia, jossa ammattilaisten työryhmää täydennetään moniammatillisella osaamisella. Esimerkiksi Kaakkois-Suomessa erään kotoutumiskouluttajan tiloissa päivystää viikoittain sosiaalitoimen virkailija, joka on kotoutujien käytössä matalalla kynnyksellä. Lisäksi koulutuksen jälkeen on mahdollisuus jäädä ohjaustunnille, jossa saa apua vaikkapa kotitehtävien tekemiseen.

Kaiken kaikkiaan pidettiin tärkeänä, että hitaan polun opiskelijoiden kotoutumisen polkuja ei pyritä enää nopeuttamaan. Mahdollinen nopeuttaminen johtaisi keskeytyksiin ja siihen, että asiakkaiden polut työhön ja opintoihin päättyvät heti alkuunsa. Sen sijaan korostettiin mahdollisuutta omantahtiseen oppimiseen ja edelleen mahdollisuutta joustoon kotoutumisajassa, jos esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn haasteet niin vaativat. Hitaan polun opiskelijoiden on todettu hyötyvän eräänlaisesta pysyvyydestä ja vakaudesta. Vakiintuneet opetustilat ja opetushenkilökunnan pysyvyys saattoivat olla erityisen merkittäviä etenkin sellaisten kotoutujien näkökulmasta, jotka tarvitsivat erityistä tukea kotoutumisen polullaan.

Työ- ja toimintakyvyn haasteita kokeville oli joillakin alueilla kehitetty **toiminnallista kotoutumiskoulutusta** ja pyritty näin vastaamaan paremmin asiakkaiden tarpeisiin. Toiminnallisesta polusta hyötyvät etenkin ne, joiden opiskeluvaikeudet ovat heikkoja, jotka eivät pysty olemaan luokkahuoneessa tai joille kynä-paperityöskentely tuntuu hankalalta. Toiminnallista kotoutumiskoulutusta on järjestetty joillain alueilla moduuleissa 1–2, joista pääasiallinen polku vie moduuliin 3 ja sitä kautta ammatillisiin opintoihin. Esiin nostettiin tarve järjestää myös moduuleja 3–4 toiminnallisina ja hitaampaan tahtiin etenevinä. Eräs toiminnallisen kotoutumiskoulutuksen järjestäjä kertoi, että myös toiminnallisessa kotoutumiskoulutuksessa pyritään aktiivisesti edistämään kotoutujan työelämätaitoja ja -tavoitteita mm. kielen opetuksen ja työpajatyöskentelyn kautta. Opiskelijat tarvitsevat kuitenkin paljon ohjausta. Toinen haastateltava myönsi, että saavutetut tulokset ovat vähäiset suhteessa siihen, miten paljon toteutus koulutuksen järjestäjältä vaatii. Heillä toiminnallisesta kotoutumiskoulutuksesta oli luovuttu.

Eri alueilla näyttäisi olevan erilaisia kokemuksia siitä, miten työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus taipuu sellaisten henkilöiden tarpeisiin, jotka eivät voi osallistua kotoutumiskoulutukseen kokopäiväisesti. Esimerkiksi osa-aikatyössä käyvien, työ- ja toimintakyvyn haasteita kokevien ja perhevapailla olevien on katsottu hyötyvän osa-aikaisesta ja joustavasta kotoutumiskoulutuksesta. ELY-keskuksen hankinnat asettavat raamit koulutuksen toteutukselle ja niissä on vaihtelua siinä, kuinka hyvin mahdollisuus osa-aikaiseen kotoutumiskoulutukseen onnistuu.

Käytännössä hitaan polun, peruspolun ja nopean polun kotoutumiskoulutusta on järjestetty vaihtelevasti riippuen alueesta. Keskisuurissa kaupungeissa koulutusta ei pystytä järjestämään kaikilla kolmella polulla ainakaan jatkuvana palveluna johtuen pienistä asiakasvolyymeista. Asiakkaat jaetaan pääasiassa joko yhdistämällä yhteen ryhmään hitaan ja peruspolun opiskelijat tai nopean polun ja peruspolun opiskelijat ja eriyttämällä opetusta ryhmien sisällä. Alueilla, joissa on vähemmän kotoutujia, odotusajat sopivimman ryhmään voivat olla hieman pidemmät, mutta pientä viivettä pidetään parempana kuin hakijan ohjaamista soveltumattomaan kotoutumiskoulutuksen ryhmään.

Hyviä kokemuksia on saatu siitä, että ELY-keskusalueen kunnat järjestävät keskitetysti yhteisiä kotoutumiskoulutuksia niille henkilöille, jotka muutoin joutuisivat odottamaan kotoutumiskoulutuksen käynnistymistä tai joutuisivat itselle soveltumattomampaan ryhmään. Tällä tavoin on saatu järjestettyä kursseja esimerkiksi nopeasti eteneville akateemisen koulutustaustan omaaville maahanmuuttajille, jotka voivat käydä koulutusta omalta paikkakunnalta käsin. Myös verkkokursseja on hyödynnetty etenkin nopeasti etenevien ja korkeakoulutettujen kohdalla.

Haastateltavat pitivät ongelmallisena, että kun tietylle polulle on ohjauduttu, on **asiakkaiden siirtyminen eri polkujen ja moduulien välillä on vähäistä**, vaikka sille nähtiin tarvetta. Opiskelijan siirto vaativampaan tai hitaammin etenevään ryhmään ei usean palveluntuottajan mallissa ole kouluttajalle taloudellisesti kannattavaa. Lisäksi vähäisten koulutusmäärien takia opiskelijoiden joustavat siirtymät koulutuksesta toiseen eivät onnistu. Asiakkaat saattavat suorittaa useitakin perättäisiä moduuleita, minkä jälkeen todetaan, että kotoutumiskoulutus on kerrattava. ELY-keskuksissa on mietitty tapoja edistää asiakkaiden joustavampia siirtymiä moduulien välillä siten, että malli olisi kaikille toimijoille tasapuolinen. On muun muassa pohdittu mahdollisia konsortio- tai monituottajamalleja, joissa olisi yksi kotoutumiskoulutuksia koordinoiva toimija. Hankintoja on joillain alueilla jo pyritty muokkaamaan siten, ettei kotoutumiskoulutuksen kertaaminen olisi ensisijainen vaihtoehto, jos kotoutuja ei etene, vaan hänet ohjattaisiin tarvittaessa muulle polulle tai muuhun toimintoon. Kotoutumiskouluttajat puolestaan toivoivat pidempiä kilpailutuskausia. Tämä toisi jatkuvuutta ja parempia mahdollisuuksia kehittää toimintaa.

4.4.3 Kotoutumiskoulutuksen yhdistäminen muihin palveluihin

Tutkimuksen tehtävänä oli selvittää, miten kotoutumiskoulutusta on onnistuttu yhdistämään joustavasti muiden palveluiden kuten esimerkiksi työkokeilujen ja palkkatuen kanssa.

Asiantuntijoiden haastatteluiden perusteella kotoutumiskoulutuksen yhdistäminen työhallinnon muiden palveluiden ja muiden koulutuspalveluiden kanssa on varsin vähäistä. Useimmiten työhallinnon haastateltavat totesivat, että palveluvalikko on eriytynyt maahanmuuttajille suunnattuihin palveluihin ja normaalipalveluna tuotettuihin palveluihin. Pääasiassa kotoutumisajalla olevat asiakkaat käyvät kotoutumiskoulutuksen loppuun, minkä jälkeen vasta aletaan pohtia muita palveluvalikoimassa olevia toimenpiteitä. Teknisen ongelman aiheuttaa lisäksi URA-järjestelmä, jossa asiakas voi olla kytkettynä vain yhteen sopimukseen, hankintaan tai palveluun kerrallaan. Yhdistelmät eivät ole kaikissa tapauksissa mahdollisia. Työkokeilu mainittiin palveluna, jota hyödynnettiin ainakin joissakin TE-toimistoissa myös kotoutumisaikana, jos odotusajat kotoutumiskoulutukseen olivat pitkät.

Eri toimintojen yhdistämistä vaikeuttivat rahoitusrakenteet. Merkittävänä ongelmana pidettiin sitä, että kotoutumiskoulutuksen suurimmat toimijat, oppilaitokset ja palveluntuottajat, eivät voi olla ELYn kanssa sopimuksellisessa yhteistyössä kuin kilpailutuksen kautta.

Myös valtakunnallisessa kyselyssä tiedusteltiin sitä, miten hyvin kotoutumiskoulutusta pystytään yhdistämään muiden palveluiden kanssa (n= 105). Vastausten perusteella tilanne vaihtelee alueittain ja organisaatioittain. Yhteistyö on tärkeää paikallisten palveluiden tunnettuuden ja tiedonvaihdon sekä yhteisten palveluiden suunnittelun vuoksi.

Palveluiden yhdistämisen mahdollisuuksia ja hyviä käytäntöjä

- Palveluiden yhdistäminen onnistuu hyvin, jos kotoutumiskoulutuksen järjestäjät tekevät yhteistyötä kunnan edustajien ja järjestöjen sekä oppilaitosten kanssa
- Kotoutumiskoulutuksessa moduulimuotoinen koulutus on ollut hyvä keino yhdistää palveluita
- Palveluiden yhdistämiseen on vaikuttanut myönteisesti se, että tarjottavat palvelut ovat perustuneet konkreettisella menetelmällä opettamiseen ja sisältäneet riittävästi koulutusta digitaalisten taitojen oppimiseen, jota tarvitaan kotoutumista tukevissa palveluissa
- Ohjaus- ja neuvontapalvelut, eri toimialoista kertovat infot ja omakieliset infopakettit ovat edistäneet palvelujen yhdistämistä
- Työkokeilut ovat olleet hyvä keino yhdistää palveluita kokonaisuudeksi, jossa ei tule katkoksia kotoutumiskoulutuksen moduulien välillä

- Korkeasti koulutetuilla kotoutumiskoulutuksen aikana tehdyt vierailut yliopistoihin ovat olleet hyödyllisiä ja SIMHE-toiminnan myötä yhteistyö kotoutumiskouluttajien ja ammattikorkeakoulujen kesken on lisääntynyt, mutta tarvetta olisi saada enemmän työelämäyhteyksiä tukevia palveluita.
- Sekä kyselyn että haastatteluiden mukaan kotoutumiskoulutusta olisi tarpeen toteuttaa myös vankiloissa, joissa voidaan turvallisissa olosuhteissa hyödyntää vankilassa toteutettava kuntoutus työllistymisen edistämiseen

Palveluiden yhdistämisen haasteita

- Haasteellista on se, ettei kotoutumissuunnitelmaan voida sisällyttää kuntouttavaa työtoimintaa, vaikka moni tarvitsisi sitä
- Kotoutumiskoulutuksessa kilpailutus on lisännyt palvelutuottajien vaihtuvuutta ja heikentänyt yhteistyötä
- Palkkatuen käyttöä kotoutumiskoulutuksen yhteydessä estää se, että palkkatuen käyttö edellyttää työttömän työnhakijana olemista ja kotoutumiskoulutuksessa olevat luokitellaan toimenpiteissä oleviksi
- Palkkatuen käytössä on puutteena se, että korkeamman tukiprosentin saavat maahanmuuttajat ovat työ- ja toimintakyvyltään heikommassa tilanteessa työllistymisen suhteen. Sen sijaan lähempänä työmarkkinoita olevat maahanmuuttajat, jotka ovat usein koulutuksessa ja työssä, saavat matalamman tasoista palkkatukea
- Haasteita aiheuttaa myös se, ettei kotoutuja voi olla yhtä aikaa kahdessa työllistymistä edistävässä palvelussa, vaan vuorotellen. Suoraan laista johtuvia esteitä tälle ei ole, on suositeltavaa asiakas olisi yhdessä palvelutarvettaan parhaiten vastaavassa päätoimisessa palvelussa kerrallaan.
- Myös se, että kotoutumislain mukaan kotoutumista voi tehdä vain yhdellä kielellä, vaikeuttaa palveluiden järjestämistä kaksikielisillä alueilla

4.5 Kotoutumiskoulutuksen elementit ja joustavuus

Tässä luvussa tarkastellaan kotoutumiskoulutuksen vahvuuksia ja heikkouksia. Asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluiden mukaan kotoutumiskoulutuksen nykymuotoista opetussuunnitelmaa ja siihen sisältyviä ohjeita pidetään hyvänä, sillä ne mahdollistavat yksilöllisyyden ja joustavuuden sekä laadukkaan koulutuksen, jos vain koulutuksen järjestämisen puitteet kuten resurssit ovat kunnossa. Kotoutumiskoulutuksen resursseja ei kuitenkaan pidetä kaikilla alueilla riittävänä.

Haastatteluissa tuotiin esille hyvänä kotoutumiskoulutuksen elementtinä maahanmuuttajan **mahdollisuutta suorittaa koko kotoutumiskoulutus yhden kouluttajan järjestämissä opinnoissa** sen sijaan, että koulutus järjestetään usean kouluttajan mallilla. Usean

kouluttajan mallia käytetään muutamilla ELY-keskusalueilla. Tällä on haluttu tarjota eri moduuleihin asiantuntevimmat kouluttajat. Palveluntuottajille järjestyt kannustimet ovat olleet keino vahvistaa kotoutumiskoulutuksen tuloksia. Kotoutumiskoulutuksen työllistymistuloksia pyritään parantamaan Kainuussa **bonusmallilla**, jossa kotoutumiskoulutuksen järjestäjiä palkitaan maahanmuuttajan kielitaidon kehittymisestä ja työllistymisestä. Uudellamaalla kotoutumiskoulutuksen tuloksia pyritään lisäämään tulosperusteisten hankintojen avulla. Keski-Suomessa ja Pirkanmaalla on saatu hyviä kokemuksia siitä, että **lähialueet järjestävät yhteisiä kotoutumiskoulutuksia** niille ryhmille, jotka muutoin joutuisivat odottamaan kotoutumiskoulutuksen käynnistymistä tai joutuisivat itselle soveltumattomampaan ryhmään. Tällä tavoin on saatu järjestettyä kursseja nopeasti eteneville akateemisen koulutuksen suorittaneille maahanmuuttajille, jotka pystyvät suorittamaan koulutuksen verkkokurssina. Vastaavasti alueella on järjestetty normaalisti etenevien ryhmä, jonka ohkeen on hankittu ostopalveluna ryhmä hitaasti eteneville maahanmuuttajille. Kaakkois-Suomessa vahvuutena on ollut moniammatillisen tuen ryhmien yhdistäminen terveys- ja sosiaalipalveluita tarvitsevien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen, jotta kaikki maahanmuuttajat pystyisivät suorittamaan koulutuksen loppuun.

Siirtymää takavuosien kielioppipainotteisista suomen kielen kursseista kohti **kokonaisvaltaisempaa kotoutumisen edistämistä ja työllistymistavoitetta** pidettiin kaikkien haastateltavien mukaan hyvänä kehityksenä. Haastateltavien mukaan keskustelua kentällä aiheuttaa kuitenkin edelleen se, onko ensisijainen tavoite edistää etenkin suomen kielen taitoa vai ensisijaisesti ohjata kotoutujia mahdollisimman nopeasti työuralle? Haastatellut pitivät tärkeänä, että kotoutumiskoulutuksen tavoitteita jatkossa selkeytetään.

Tiiviit työelämäyhteydet. Asiantuntijoiden ja tapaustutkimusten haastattelujen mukaan kotoutumiskoulutuksen tavoitetta tiivistä työelämäyhteyksistä pidettiin tärkeänä. Kotoutumiskoulutuksen ei tule olla ainoastaan kielikurssi, vaan koulutuksessa tulee pystyä tekemään ohjatusti tulevaisuuden suunnitelmia, jotta työllistymis- ja koulutuspoluilla siirrytään eteenpäin. Tapaustutkimusten ja asiantuntijahaastattelujen perusteella näyttää siltä, että palveluntuottajat toteuttavat työelämäyhteyksien luomista hyvin eri tavoin. On viitteitä siitä, että ammatillisuus jää osin ohueksi ja ”päälleliimatuksi”, eivätkä työharjoittelut tai työssäoppimisen jaksot ole aina kotoutujan oman ammatillisen suuntautumisen kannalta tarkoituksenmukaisia. Kotoutumiskoulutuksen laadun kehittäminen voisi jatkossa korostaa työelämäyhteyksiä ja ammatillisuutta.

Pääkaupunkiseudulla ja muissa isommissa kaupungeissa on paremmat edellytykset toteuttaa toimialakohtaisesti räätälöityjä kotoutumiskoulutuksen ryhmiä. Pienemmillä paikkakunnilla ammatillisuuden toteuttaminen hyvin moninaisissa kotoutujaryhmissä on haastavampaa, mutta toisaalta on mahdollista tarjota henkilökohtaisiin työllistymistavoitteisiin liittyvää tukea. Joillain alueilla yhteyttä työelämään pyrittiin vahvistamaan erityisesti

moduulien välillä esimerkiksi järjestämällä työkokeiluja, tarjoamalla työhönvalmentajan palveluita tai tukemalla kausityöpaikkoihin hakeutumista.

Työelämäpainotteisuuden hyvää onnistumista korostivat erityisesti ammatilliset oppilaitokset, joissa on mahdollisuus tutustua eri ammattialoihin ja joilla on alueen paikallistuntemusta ja verkostoja niin muihin kotoutumista edistäviin tahoihin kuin työnantajiinkin. Esimerkiksi erään kotoutumiskoulutusta järjestävän ammattioppilaitoksen edustaja kertoi painottavansa ammatillisuutta ja työllistymistavoitteen tärkeyttä heti ensimmäisestä moduulista alkaen kaikilla poluilla. Käytännössä tämä tarkoitti ammattialoille tutustumista oman oppilaitoksen sisällä, harrastus- ja järjestötoiminnan ja niiden työmahdollisuuksien tunnetuksi tekemistä, työnantajavierailuja sekä yrittäjäysmahdollisuuksista kertomista. Toisesta moduulista alkaen kotoutujilla on käytössä työvalmentajan palvelut, joiden avulla selvitetään työ- ja opiskeluhistoriaa ja omia ammatillisia suunnitelmia. Ammattikouluympäristö mahdollistaa myös kevyen osaamisen kartoittamisen ja työelämäjaksojen avulla saadaan lisää tietoa siitä, millaisia ammatillisia valmiuksia kotoutujalla on.

Kotoutumiskoulutuksen kielitaitotavoitteet ja kielikoulutuksen tulokset. Kotoutumiskoulutuksen kielitaitotavoitteiden saavuttamisessa on haasteita. Etenkään hitaan polun ryhmissä ei haastatteluiden ja tapaustutkimusten mukaan nykyisellään riittävästi saavuteta koulutuksen tavoitteita. Kielitaito ei kehity sellaiselle tasolle, että se riittäisi välttämättä edes kotoutumiskoulutuksen moduuleille 3 tai 4 etenemiseen, suomeksi tehtäviin opintoihin tai olisi riittävä suomalaisten työmarkkinoiden näkökulmasta. Tulos on yhdenmukainen Valtiotalouden tarkastusviraston (2018) kotoutumiskoulutuksesta tekemän tuloksellisuustarkastuskertomuksen kanssa, sillä vuosina 2013–2016 kielitaitotason B1.1 saavutti vain vajaat 35 prosenttia kotoutumiskoulutuksen päättäneistä henkilöistä.

Haastatteluiden mukaan kielitaitotavoitteita ei tulisi asettaa mekaanisesti, vaan joustavasti henkilön lähtökohdan mukaisesti. Nykyisessä mallissa annetaan samat tavoitteet korkeakoulutetulle nuorelle kuin iäkkäälle luki- ja kirjoitustaidottomalle henkilölle, mitä pidetään epärealistisena tavoitteena. Esimerkiksi korkeakoulutetut kotoutujat hyötyisivät B1.1-taivatasoa vaativammasta koulutuksesta. Tarvetta olisi siten maahanmuuttajan lähtökohdan huomioiville kielitaitotasotavoitteille ja valtakunnallisille ohjeistuksille, jotka voivat olla erilaisia eri asiakassegmenteille.

Lisäksi ensisijaisena tavoitteena tulisi olla suomen kielen oppiminen kotoutumiskoulutuksen aikana, sillä haastatteluiden mukaan ilman sitä maahanmuuttajien eteneminen koulutus- ja työllisyyspoluilla on haasteellista. Kouluttajat kokivat tärkeimmäksi tehtäväkseen varmistaa kotoutujalle hyvä peruskielitaito, jonka päälle on myöhemmin hyvä alkaa rakentamaan ammattialakohtaista sanastoa. Kovin spesifin ammatillisen sanaston opettaminen asiakkaiden orientaation mukaan ei suurimmassa osassa maata ole ollenkaan mahdollista. Sitä ei pidetty toimivana myöskään kovin varhain, eikä kovin heterogeenisissä ryhmissä.

Lisäksi S2-opettajat harvoin hallitsevat eri ammattialojen sanastoa, eikä heidän osaamisensa riitä sen opettamiseen. Sen sijaan painotettiin ryhmien sisäistä joustavuutta ja kotoutujan mahdollisuutta suunnata tekemistä oman mielenkiinnon ja alan mukaan.

Tiedon siirtyminen kotoutumiskoulutuksen kentän eri toimijoiden välillä tulisi ratkaista. Tiedon välittäminen on muuttunut uuden tietosuojalain (2018) myötä hankalaksi. Myös tietojärjestelmien erilaisuus vaikeuttaa tiedon siirtymistä ja johtaa päällekkäiseen työhön TE-toimistossa, alkutestauksen toteuttajan ja kotoutumiskouluttajien välillä. Esimerkiksi kotoutujan työ- ja koulutustaustaa kartoitetaan useaan otteeseen ja lähtötason arvioinneista saadaan tietoa mm. kotoutujan oppimisvalmiuksista, jotka olisivat kouluttajille olennaista tietoa. Erityisesti alueilla, joissa usea kotoutumiskouluttaja toteuttaa koulutusta, on vaihtelevuutta tietojen siirtymisessä. Kun kotoutumiskoulutusta suoritetaan eri kouluttajien järjestämissä osioissa, tieto ei välttämättä välity oppilaitosten kesken eikä TE-toimistoille.

Kouluttajien rooli ja osaaminen. Paikallisilla oppilaitoksilla ja etenkin ammatillisilla oppilaitoksilla on alueilla kattavat verkostot ja mahdollisuudet tiiviiseen yhteistyön tekemiseen. Paikallistuntemus auttaa koulutusten suunnittelussa elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden paikallisten toimijoiden välisenä yhteistyönä. Yhteistyön vaikutuksesta koulutuksia voidaan suunnitella paikallisen toimintaympäristön huomioivasti ja rakentaa parempia koulutus- ja työllistymispolkuja asiakkaille.

Haastateltavat toivoivat, että kotoutumiskoulutuksiin pystytään varmistamaan riittävät resurssit ja pedagoginen osaaminen. Tällä hetkellä S2-opettajien osaaminen koulutuksissa korostuu ja he kantavat suuren vastuun opetuksesta, vaikka kotoutumiskoulutukset voisivat hyötyä myös laajemmasta maahanmuuttajan osaamisen kehittämisestä. Esimerkiksi hitaan polun ryhmissä saattaisi olla tarvetta moniammatilliselle työryhmälle tai ainakin sosiaalialan ohjaukselle. Käytännössä hankinta asettaa toiminnan kriteerit ja hinta määräytyy kilpailutuksessa. Kouluttajien erilaiset resurssit ja lähtökohdat tulivat esille mm. tutkimusta toteutettaessa koronaepidemian aikana, kun koulutusorganisaatioilla oli erilaiset mahdollisuudet reagoida tilanteeseen nopeasti.

4.6 Siirtymät kotoutumiskoulutuksesta

Tutkimusta varten tehtyyn kyselyyn vastaajia pyydettiin arvioimaan eri maahanmuuttajaryhmien siirtymää **työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen jälkeen**.

- Omaehtoiseen koulutukseen työmarkkinatuella tai ilman ohjautuvat muita asiakassegmenttejä useammin ammatilliseen koulutukseen suuntaavat ja korkeasti koulutetut.

- Ammatilliseen työvoimakoulutukseen siirtyminen on tavallisinta ammatilliseen koulutukseen suuntaavilla ja nopeasti työhön pyrkivillä.
- Siirtymä työmarkkinoille palkkatuella tai ilman oli yleisintä nopeasti työhön pyrkivillä ja korkeasti koulutetuilla.
- Työkokeiluun kotoutumiskoulutuksen työssäoppimispaikassa siirryttiin arvioiden mukaan suhteellisen tasaisesti kaikista segmenteistä. Yleisimmäksi se arvioitiin ammatilliseen koulutukseen suuntaavilla ja henkilöillä, jotka kaipaavat perustaitojen vahvistamista.
- Siirtymät muihin palveluihin kuten kuntoutukseen ovat selkeästi yleisimpiä henkilöillä, joiden työ- ja toimintakyvyssä on rajoitteita tai jotka tarvitsevat perustaitojen vahvistamista.

Kotoutumiskoulutuksen jälkeiseen ammatilliseen koulutukseen ohjautumiseen vaikuttavat kyselyn vastaajien mukaan koulutustarjonnan monipuolisuus, maahanmuuttajalle annettava ohjaus sekä koulutusaloite ja alan edellyttämä kielitaitovaatimus. Omaehtoiseen koulutukseen ohjautumista edistävät ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajille tarkoitetut valmistavat koulutukset (MAVA-opinnot), mikäli maahanmuuttajalla on jäljellä kotoutumisaikaa. Siirtymään työmarkkinoille vaikuttaa osuvien palkkatukipaikkojen löytyminen ja alan työvoimapula sekä työmarkkinoiden vastaanottavuus. Siirtymään muihin palveluihin vaikuttaa heikentävästi se, ettei kuntoutusta sitä tarvitseville maahanmuuttajille ole riittävästi tarjolla. Erityisen vaikeaa on työttömien tai työmarkkinoiden ulkopuolella olevien kuntoutukseen pääsy (vrt. Oivo & Kerätär 2018). Varhainen tarpeiden tunnistaminen ja palveluihin ohjaaminen edistää kuntoutukseen pääsemistä. Työkokeilut ovat tavallisin reitti työelämään ja niiden koetaan toimivan usein myös reittinä seuraavaan koulutukseen (kyselyn avovastaukset, n=21). Siirtymään työmarkkinoille vaikuttaa myös työmarkkinoiden vastaanottavuus.

4.7 Kotoutumiskoulutuksen kehittämistarpeet

Erityyppisten kotoutumiskoulutuksen kustannuksia on hankala selvittää ja vertailla. Rahoitusjärjestelmien ohella on tarvetta kehittää koulutuksia siten, että ne sallivat entistä enemmän **paikallisen toimintaympäristön huomioimisen**. Tarvetta olisi siten erilaisille toimintamalleille, joissa huomioitaisiin maahanmuuttajien määrä alueella.

Monen kouluttajan mallin on havaittu vaikeuttavan opintojen henkilökohtaistamista sekä vaikuttavan kielenoppimiseen moduulien väliin jäävien katkosten vuoksi. Lisäksi ongelmalliseksi on havaittu tiedon siirto eri kouluttajien välillä siinä tapauksessa, että polkuja pitää vaihtaa. **Monitoimijaisessa moduulimallissa korostuukin vahvan systemaattisen yhteistyön ja -rakenteen merkitys**, jotta varmistetaan tarkoituksenmukainen kotoutumisen polku ja riittävät palvelut kotoutumiskoulutuksen aikana. Haastatteluiden perusteella

kotoutumiskoulutuksen järjestäjillä oli etenkin pienemmillä paikkakunnilla hyvää paikallista yhteistyötä, jolloin voidaan suunnitella ja vaihtaa tietoja samaa koulutuskokonaisuutta eri moduuleissa tekevien kouluttajien kanssa.

Työvoimapolitiittista koulutusta **tarvitaan myös kotoutumisajan ylittäneille** asiakkaille. Tällaisia ovat mm. henkilöt, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita, joiden työura on katkennut työttömyyteen tai joiden kieli- ja muu taitotaso ei riitä selviytymiseen peruspalveluina toteutettaviin työllistymistä edistäviin palveluihin.

Kotoutumiskoulutukseen toivotaan mahdollisuutta **opetusmenetelmien kehittämiseen**. Nykyisin kilpailutuksessa painottuu hinta eikä niukassa liikkumavarassa ole aina mahdollista panostaa uudenlaisiin malleihin ja metodeihin. Koulutusmenetelmiin toivotaan lisää toiminnallisuutta kuten draaman käyttämistä ja keinoja, joilla saadaan vahvistettua kotoutujien itseluottamusta. Lisäksi pohdittiin yhä vahvemmin verkkopohjaisten koulutusten kehittämistä ja lisäämistä. Useilla alueilla oli toteutettu verkkopohjaisia kotoutumiskoulutuksia aiemminkin, mutta koronaepidemian myötä suuri osa kotoutumiskoulutuksesta oli siirtynyt etäopetukseen verkossa opetettavaksi. Verkkokoulutuksessa nähtiin potentiaalia jatkossakin etenkin alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Pääasiassa verkkokoulutuksissa pidettiin soveltuvina niille, joiden oppimisvalmiudet olivat riittävät, mutta myös hitaasti etenevien ryhmien kanssa oli saatu koronaepidemian aikana myönteisiä kokemuksia. Kun hitaasti etenevien ryhmälle oli saatu tekniset puitteet kuntoon ja opastusta verkkopalveluiden käyttöön esimerkiksi paikallisen maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvonpalvelun kanssa yhteistyötä tehden, verkkokoulutukset oli saatu toteutettua odotettua paremmin.

Lisäksi toivottiin aiempaa parempia **mahdollisuuksia yhdistää kotoutumiskoulutusta opintoihin**. Kotoutumiskoulutus on osalle asiakkaita pitkä ja passivoiva ja nykyiset harjoittelujaksot eivät ole riittäviä. Ehdotettiin esimerkiksi ammatillisten osuuksien sisällyttämistä kotoutumiskoulutusten väliin, siten että kotoutumiskoulutus ja ammatillisten opintojen jaksot vuorottelisivat, ottaen samalla huomioon kielen oppimisen edellytykset.

Tarvitaan kotoutumiskoulutuksen ja muun maahanmuuttajien tueksi järjestettävän **toiminnan huomioimista kunnissa sekä kuntien strategioissa**. Tarvetta olisi kuntien vahvemmalle roolille kotoutumisen edistämisessä ja kotoutumiskoulutusten järjestämisessä siten, että kunnat osallistuisivat alkukartoituksiin ja kotoutumiskoulutuksen aikana tarjottavien palveluiden tarjoamiseen. Tiiviistä yhteistyöstä kunnan ja muiden kototoimijoiden kesken on selkeää hyötyä mm. eri asiakasryhmien tavoittamisessa. Kuntien peruspalveluissa kuten päiväkodeissa ja kouluissa tavoitetaan myös kotona olevien maahanmuuttajalasten vanhempia, joten niiden kautta voitaisiin tavoittaa paremmin TE-palveluiden ja sosiaalipalveluiden ulkopuolella olevia mahdollisia kotoutumiskoulutukseen

ohjattavia maahanmuuttajia. Lisäksi kotoutumiskoulutuksen aikana hyötyä on esimerkiksi sosiaalialan ammattilaisen työpanoksesta ja kotoutujille annettavasta ohjauksesta ja neuvonnasta.

Tapaustutkimuksia koskeissa haastatteluissa kävi ilmi, että järjestöjen tekemä työ tukee monella tavalla kotoutumispolkuja. Järjestöt toteuttavat perustoiminnassaan ja hankkeissa erilaisia kielikursseja ja aikuisten läksykerhoja, jotka tukevat kielenopetusta kotoutumiskoulutuksen aikana ja etenkin sen jälkeen. **Kotoutumiskoulutuksessa on mahdollista panostaa maahanmuuttajien epäviralliseen kotoutumiseen, jota ovat mm. vapaa-ajan toiminta ja verkostoihin osallistuminen.** Kotoutumiskoulutuksessa voitaisiin hyödyntää enemmän, hankinnan raamien rajoissa, muuhun kuin kouluttautumiseen ja työllistymiseen liittyviä palveluita ja toimintamalleja, joita löytyy esimerkiksi <https://kotoutumisentukena.fi/fi/etusivu> -verkkopalvelusta. Toisaalta kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmaan sisällytettyä työharjoittelua ja vapaaehtoistyötä pidetään hyvänä. Yhteiskuntaan kiinnittyminen vapaa-ajan toiminnan ja verkostojen kautta edistäisi osaltaan kieli- taidon kehittymistä ja sen myötä koulutus- ja työllisyyspoluille ohjautumista.

Kotoutumisajan tueksi ja sen jälkeen tarvittaisiin kielellisesti tukevia tutoreita. Kotoutumista edistävien palveluiden kokoamista on tehty hankkeissa ja saatu luotua verkkosivustoja (mm. Kainuu, <http://www.polkuohjausmalli.fi/>) kotoutumistarjottimia ja palveluita tutuksi tuovia tapahtumia (Vaasa). Suurista kaupungeista esimerkiksi Espoossa panostetaan vahvasti maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspolkujen kehittämiseen mm. järjestökoordinaattorin avulla. Valtakunnallinen Luetaan yhdessä -verkoston toiminta edistää kielitaidon saavuttamista ja säilyttämistä maahanmuuttajilla heidän kotoutumisajastaan riippumatta. Järjestöjen näkökulmasta kotoutumisen tukemisen järjestelmä on pirstaleinen, sillä avustuksia saadaan kuntien eri toimialoilta eikä niiden rooli työllisyydenhoidossa ole selkeä. Kotoutumiskoulutuksen kehittämistarpeita ja -keinoja käsitellään myös Koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkauloja tarkastelevissa luvuissa 5.2 ja 5.3.

4.8 Kotoutumiskoulutus: yhteenveto

Kyselyn, asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluiden ja maakunnallisen tarkastelun perusteella kotoutumiskoulutuksesta on käytössä erilaisia malleja, jotka rakentuvat mm. ELY-keskusten tekemien kilpailutusten ja maahanmuuttajien määrän perusteella. Ammattialakohtaiset koulutukset ja eri nopeudella etenevien ryhmät toimivat suuremmissa kaupungeissa. Alueilla, joilla asuu vähemmän maahanmuuttajia, on puolestaan käytetty esimerkiksi orientoivia opintoja sekä erilaisia koulutus- ja työllistymismahdollisuuksiin tutustuttavia palveluita koulutuksen odottamisen nivelvaiheessa. Hyviä kokemuksia on saatu ELY-keskusrajat ylittävistä hankinnoista, joiden avulla on voitu järjestää esimerkiksi eri alueilla asuville korkeakoulutetuille omia verkkokoulutusryhmiä. Työ- ja toimintakyvyn

haasteita kokeville ovat hyviä olleet toiminnalliset kotoutumiskoulutukset. Sitä vastoin osa-aikaisesti opiskelemaan pystyvien kouluttautumismahdollisuuksissa on alueellista vaihtelua.

Tämän tutkimuksen eri aineistojen perusteella kotoutumiskoulutuksessa koetaan moduulimalli hyväksi ja koulutuksen minimistandardit eli kotoutumiskoulutuksen opetus-suunnitelma joustavaksi ja opetuksen laatua tukevaksi. Kotoutumiskoulutuksen aikaiseen palveluiden yhdistämiseen vaikuttavat paikallisen yhteistyön määrä, TE-toimiston ohjaus-resurssit ja osaaminen sekä muut paikalliset ohjaus- ja neuvontapalvelut materiaaleineen. Työvoimapolitiittisena järjestettävää kotoutumiskoulutusta on pidetty varsin toimivana niin TE-toimiston ammattilaisten (Karinen ym. 2020a) kuin kotoutujienkin (Owal Group 2020) näkökulmasta.

Kuten aiemmissa tutkimuksissa (Huhta 2017; OECD 2018) on havaittu, kotoutumiskoulutuksen kansallinen kielitaitotavoite B1.1 saavutetaan huonosti, etenkin hitaalla polulla. Myös tämän tutkimuksen haastateltavat pitivät kielitaitotavoitteen saavuttamatta jäämistä ongelmallisena koulutukseen ohjautumisen ja opinnoista suoriutumisen kannalta. Kotoutumiskoulutuksen heikkoutena nähdään aineiston perusteella sen kilpailutuksen perustuminen pääosin hintakilpailuun, mikä estää pitkäjänteistä palveluiden tarjoamista ja kehittämistä. Haasteena pidetään sitä, että oppimisen sijasta korostetaan nopeaa työllistymistä (tämä voi olla myös maahan muuttaneen tavoite). Tämän ei pidemmällä aikavälillä nähdä edistävän koulutus- ja työllisyysurilla etenemistä, etenkin hitaan polun opiskelijoilla, joilla kielitaito ja suomalaisen palvelujärjestelmän tuntemus jää muita maahanmuuttajia useammin heikoksi.

Kotoutumiskoulutusten vaikuttavuutta on pyritty edistämään kannustinmalleilla, joilla tuetaan maahanmuuttajien siirtymistä koulutukseen tai työhön. Omaehtoiseen koulutukseen ohjautumisessa on ollut paikallisesta palvelutarjonnasta johtuvia haasteita. Kotoutumiskoulutuksen järjestäjien työelämäyhteydet vaihtelevat ja paikallinen työmarkkinatilanne sekä työpaikkojen vastaanottavuus voivat aiheuttaa haasteita siirtymille. Kotoutumiskoulutuksen toimivuutta edistäisi suurempi joustavuus sekä ajallisesti että paikallisen toimintaympäristön mukaisesti. Myös kotoutumiskoulutuksen huomiointi kuntien toiminnassa ja strategioissa, yhteistyörakenteiden systematisointi, opetusmenetelmien kehittäminen sekä kotoutumiskoulutuksen parempi nivominen jatkokoulutuspoluille sekä vapaa-ajan epävirallista kotoutumista tukevaan toimintaan parantaisi toimivuutta.

Kotoutumiskoulutuksen arviointia on pyritty parantamaan myös järjestämällä tilaajan ja tuottajien välisiä keskusteluja. Oma merkityksensä on myös maahanmuuttajaryhmän dynamiikalla, johon on vaikea vaikuttaa (Kettunen 2020). Tämän tutkimuksen havainnot ovat samansuuntaisia.

5 Maahan muuttaneiden palvelu-, koulutus- ja työmarkkinapolut

Tässä luvussa analysoidaan ensiksi rekisteriaineiston valossa kotoutumissuunnitelman saaneiden tyypillisiä palvelu-, koulutus- ja työmarkkinapolkuja ja niille valikoitumista. Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin henkilöitä, jotka olivat saaneet palveluita kotoutumissuunnitelman jälkeen. Jatkoanalyysissä kuvataan eroja, joita voidaan löytää palveluita saaneiden palvelupolkujen välillä. Tarkastelun kohteena on myös kotoutumiskoulutuksen rinnalla käytettyjen toimenpiteiden yhteys henkilön myöhempään työllistymiseen. Myös palvelupolkujen alueelliseen vaihteluun kiinnitetään huomiota.

Tämän jälkeen tunnistetaan tämän tutkimuksen kaikkia eri aineistoja hyödyntäen koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkauloja, eli palvelusta toiseen ja työelämään siirtymisen esteitä ja hidasteita. Lopuksi etsitään ratkaisuehdotuksia koulutus- ja työllistymispolkujen sujuvoittamiseksi.

5.1 Maahan muuttaneiden tyypilliset polut, polkujen kestot ja työllistyminen

5.1.1 Kotoutumissuunnitelman saaneiden tyypilliset polut

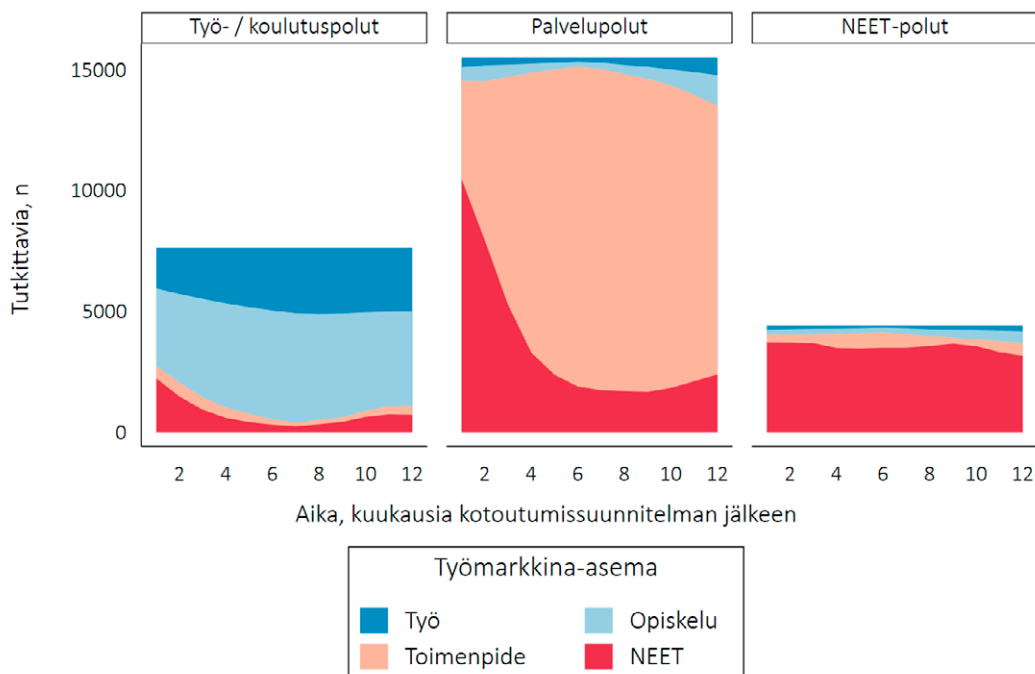
Rekisteriaineiston perusteella tarkasteltiin kotoutumissuunnitelman saaneiden tyypillisiä palvelu- ja työmarkkinapolkuja ja niille valikoitumista. Palveluihin osallistumisessa kotoutumissuunnitelman jälkeen oli suurta vaihtelua.

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa selvitettiin, kuinka suuri osa kotoutumissuunnitelman saaneista henkilöistä päätyi erilaisille palvelu- ja muille poluille. Aineistolähtöinen sekvenssianalyysi pohjautuu 26 615:n vuosina 2015–2017 kotoutumissuunnitelman saaneen henkilön tietoihin, joiden pääasiallista toimintaa tarkasteltiin kuukausittain 12 ensimmäistä kuukautta kotoutumissuunnitelman saamisen jälkeen. Aineistorajaus vuosiin 2015–2017 perustuu luvussa 2.2 kuvattuihin tutkimuksen perusjoukon sosiodemografisiin muutoksiin, eli rajauksen avulla saadaan luotettavampi kuva palveluiden toteutuksesta mahdollisimman lähellä tarkasteluhetkeä. Kotoutumissuunnitelman saaneiden 12 kuukauden aikaiset kehityskulut jakautuivat kolmeen pääluokkaan (kuvio 6). 25 prosenttia kotoutumissuunnitelman saaneista kuului välittömästi kotoutumissuunnitelman jälkeen työhön

tai muina kuin kotoutumiskoulutukseen sisältyneisiin opiskeluihin siirtyneisiin. Opiskelleet olivat pääosin omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella osallistuneita. Suurin ryhmä (60 %) oli henkilöitä, joiden kehityskulkua kuvaa kotouttamis- ja muihin palveluihin osallistuminen. Kolmas ja pienin ryhmä (15 %) jäivät työn, koulutuksen ja toimenpiteiden ulkopuolelle (NEET-asemaan). Jatkossa työn, koulutuksen ja toimenpiteiden ulkopuolisiin viitataan lyhenteellä NEET, joka tulee englannin kielen sanoista “Not in Education, Employment, or Training”.

Luokat ovat melko selvärajaisia. Työ- ja koulutuspoluille päätyneillä oli vain vähän jaksoja työn, koulutuksen ja palveluiden ulkopuolella tai toimenpiteissä. Henkilöillä, jotka olivat olleet pääosin NEET-asemassa, oli ollut vähäisessä määrin toimenpiteitä. Palvelupolut-ryhmän jäsenistä suurimmalla osalla oli ollut vähintään kuukauden viive palveluiden käynnistymisessä. Tässä ryhmässä sekä keskiarvolla ja mediaanilla mitattuna palvelut käynnistyivät keskimäärin kolmantena kuukautena ja 90 prosentilla palvelut eli toimenpiteet olivat alkaneet viimeistään puoli vuotta kotoutumissuunnitelman saamisen jälkeen.

Kuvio 6. Kotoutumissuunnitelman saaneiden palvelu- ja työmarkkinahistoriat (kehityskulut) kotoutumissuunnitelman jälkeen polkutyypin mukaan rekisteriaineiston perusteella.



Taulukossa 9 on kuvattu eri ryhmiin kuuluvien henkilöiden tiedot. Taulukosta nähdään, että ryhmien välillä on eroja. Miesten ja naisten välillä on selkeitä eroja kehityskulkujen

välillä siten, että miehet olivat useimmiten työ- tai koulutuspolulla ja naiset miehiä useammin työn, koulutuksen ja toimenpiteiden ulkopuolisella polulla. Miehistä 31 prosenttia oli työ- tai koulutuspolulla, kun naisilla vastaava osuus oli 19 prosenttia. NEET-polulla oli miehistä 11 prosenttia ja naisista 19 prosenttia. Sukupuolten välinen ero palvelupolkuryhmään kuulumisessa oli vähäinen: kummastakin sukupuolesta noin 60 prosenttia kuului tähän ryhmään. Työ- ja koulutuspolut -ryhmään kuuluneet olivat lisäksi useammin nuoria aikuisia (17–34-vuotiaita), matalammin koulutettuja, sekä henkilöitä, joilla ei ollut ammatilluokituksen mukaista ammattiasemaa. Tulokset osoittavat tutkittavien heterogeenisyyden palvelu- ja työmarkkinakehityskulkujen suhteen. Aineiston tarkempi analyysi osoittaa, että erityisesti alle 35-vuotiaat naiset ohjautuvat muita harvemmin työ- ja koulutuspolulle ja muita yleisemmin NEET-polulle. Iän ja koulutusasteen mukaan tarkastellen alle 35-vuotiaat korkeintaan ammatillisen koulutuksen suorittaneet henkilöt ohjautuvat useimmiten työ- ja koulutuspoluille, kun taas tälle palvelu- ja työmarkkinapolulle kuulumisen on harvinaisinta ylemmän korkeakouluasteen suorittaneiden yli 35-vuotiaiden joukossa.

Taulukko 9. Kotoutumissuunnitelman saaneiden henkilöiden taustatiedot palvelu / työmarkkinakehityskulkujen mukaan rekisteriaineiston perusteella. Lähde: URA-rekisteriaineisto.

	Yhteensä		Työ-/koulutuspolut		Palvelupolut		NEET-polut	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Yhteensä	26 615	100.0	6 641	100.0 (25.0*)	16 050	100.0 (60.3)	3 924	100.0 (14.7)
Sukupuoli								
Miehet	13 204	49.6	4 150	62.5	7 662	47.7	1 392	35.5
Naiset	13 411	50.4	2 491	37.5	8 388	52.3	2 532	64.5
Ikä								
17–34 vuotta	18 270	68.6	5 243	78.9	10 510	65.5	2 517	64.1
35–49 vuotta	6 726	25.3	1 132	17.0	4 553	28.4	1 041	26.5
50–64 vuotta	1 602	6.0	266	4.0	986	6.1	350	8.9
Koulutusaste								
Tuntematon	3 457	13.0	1 055	15.9	1 966	12.2	436	11.1
Korkeintaan ammattikoulutus	15 675	58.9	4 141	62.4	9 449	58.9	2 085	53.1
Alempi korkea-aste	4 117	15.5	758	11.4	2 644	16.5	715	18.2
Ylempi korkea-aste	2 701	10.1	502	7.6	1 619	10.1	580	14.8

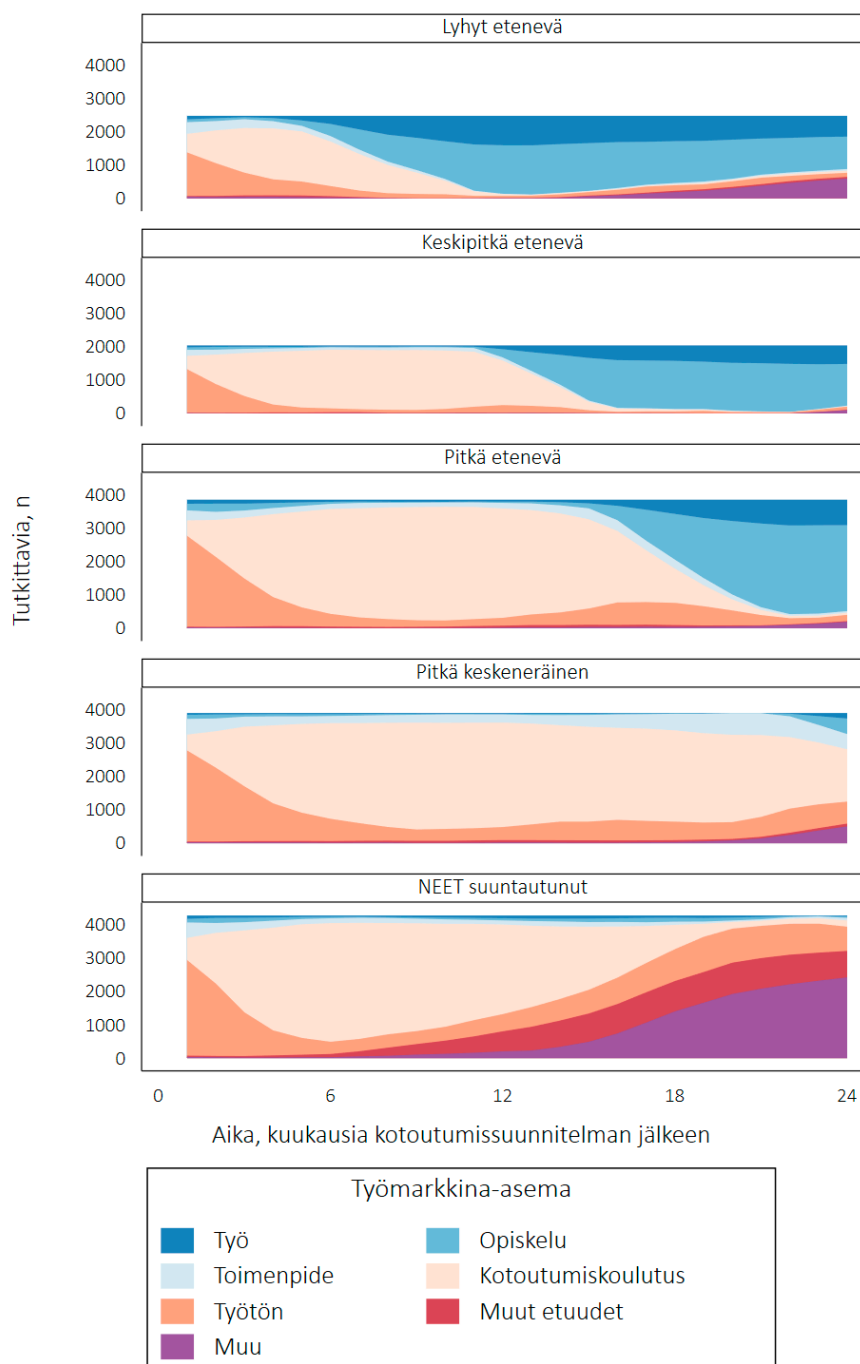
	Yhteensä		Työ-/koulutuspolut		Palvelupolut		NEET-polut	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Ammattiasema								
Johtajat ja asiantuntijat	6 057	22.8	1 018	15.3	3 920	24.4	1 119	28.5
Työntekijät	8 821	33.1	19 80	29.8	5 543	34.5	1 298	33.1
Muut	11 171	42.0	34 96	52.6	6 256	39.0	1 419	36.2
NUTS2-koodi								
Helsinki-Uusimaa	11 971	45.0	3 007	45.3	6 972	43.4	1 992	50.8
Etelä-Suomi	5 444	20.5	1 160	17.5	3 423	21.3	861	21.9
Länsi-Suomi	4 834	18.2	1 471	22.2	2 790	17.4	573	14.6
Pohjois- ja Itä-Suomi	4 358	16.4	998	15.0	2 862	17.8	498	12.7
Kansallisuus, luokiteltu								
Venäjä ja entinen Neuvostoliitto	3 196	12.0	463	7.0	2 204	13.7	529	13.5
Viro	1 233	4.6	360	5.4	610	3.8	263	6.7
Lähi-Itä ja Pohjois-Afrikka	10 582	39.8	2 891	43.5	6 439	40.1	1 252	31.9
Muu Afrikka	3 388	12.7	1 007	15.2	2 088	13.0	293	7.5
Aasia	3 469	13.0	631	9.5	2 213	13.8	625	15.9
EU- ja Efta-maat, Pohjois-Amerikka	3 168	11.9	935	14.1	1 522	9.5	711	18.1
Muut maat	1 579	5.9	354	5.3	974	6.1	251	6.4
Palvelulinja								
Työnvälitys- ja yrityspalvelut /ei tarvetta	1 223	4.6	392	5.9	543	3.4	288	7.3
Osaamisen kehittämisspalvelut	21 750	81.7	5 403	81.4	13 302	82.9	3 045	77.6
Tuetun työllistämisen palvelut / etuusasiakkaat / TYP	2 150	8.1	435	6.6	1 377	8.6	338	8.6

* Suluissa esitetty ryhmään kuuluneiden osuus perusjoukosta

5.1.2 Kotoutumissuunnitelman jälkeiset palvelupolut: palveluiden kesto ja palvelujen jälkeinen työmarkkina-asema

Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin henkilöitä, jotka olivat saaneet palveluita kotoutumissuunnitelman jälkeen. Jatkoanalyysissä kuvataan eroja, joita voidaan löytää palveluita saaneiden palvelupolkujen välillä. Analyysin kohdejoukko oli analyysin edellisessä vaiheessa palvelupolkuryhmään kuuluneet henkilöt (N=16050). Aineistolähtöisessä sekvenssianalyysissä saadut palvelut ryhmittivät viiteen ryhmään, joita erotti toisistaan toteutuneen palvelupolun kesto ja toisaalta palveluiden jälkeinen työmarkkina-asema. Palvelupoluista 54 prosenttia oli työhön ja koulutukseen suuntautuneita (kuvio 7). Työhön ja koulutukseen suuntautuneita palvelupolkuja oli keston mukaan eriteltynä kolme: lyhyt (15 %), keskipitkä (12 %) ja pitkä (24%). Neljänneksellä (24 %) palvelua saaneista palvelupolku oli vielä kesken 24 kuukautta kotoutumissuunnitelman saamisen jälkeen ja hieman yli neljännes (26 %) palveluita saaneista suuntautui työn ja koulutuksen ulkopuolelle palveluiden saamisen jälkeen.

Kuvio 7. Palvelupolku-pääryhmään kuuluneiden henkilöiden palvelupolut, sekvenssianalyysin pääryhmät, rekisteriaineisto.



Taulukko 10 kuvaa sekvenssianalyysin eri ryhmiin kuuluvien henkilöiden taustatiedot. Taulukosta käy ilmi, että eri maahanmuuttajaryhmät päätyivät erilaisille palvelupoluille.

Miehet kuuluivat naisia useammin lyhyelle ja keskipitkälle palvelupolulle. Miehistä 32 % kuului näille kahdelle polulle, kun taas naisilla vastaava osuus oli 22 %. Naisten suhteellinen osuus oli vastaavasti suurin NEET-suuntautuneella polulla (33 % vs. 18 %). Alle 35-vuotiaisiin verrattuna tätä vanhemmat henkilöt ohjautuivat muita useammin pitkälle ja keskeneräiselle tai NEET-suuntautuneelle palvelupolulle. Korkeintaan perusasteen koulutuksen saaneet ohjautuivat muita useammin pitkälle ja keskeneräiselle palvelupolulle, eli pidempikestoisiin koulutuksiin. NEET-polulle kuuluvat henkilöt muodostivat heterogeenisen ryhmän. Suhteellisesti tarkastellen odotuksista poikkeavan korkea koulutustaso ja ammattiasema selittyvät ryhmään kuuluvien alle 35-vuotiaiden naisten korkealla osuudella. Lisäksi NEET-polulle valikoituivat vähintään 35-vuotiaat ja henkilöt, jotka eivät olleet suorittaneet ylempää korkeakoulututkintoa (tieto esitetyn aineiston ulkopuolelta). Kansalaisuusryhmistä virolaiset olivat suhteellisesti tarkastellen muita useammin lyhyt etenevä ja keskipitkä etenevä -ryhmissä. Kansalaisuusryhmään Lähi-Itä ja Pohjois-Afrikka olivat muita useammin palvelupolulla pitkä keskeneräinen.

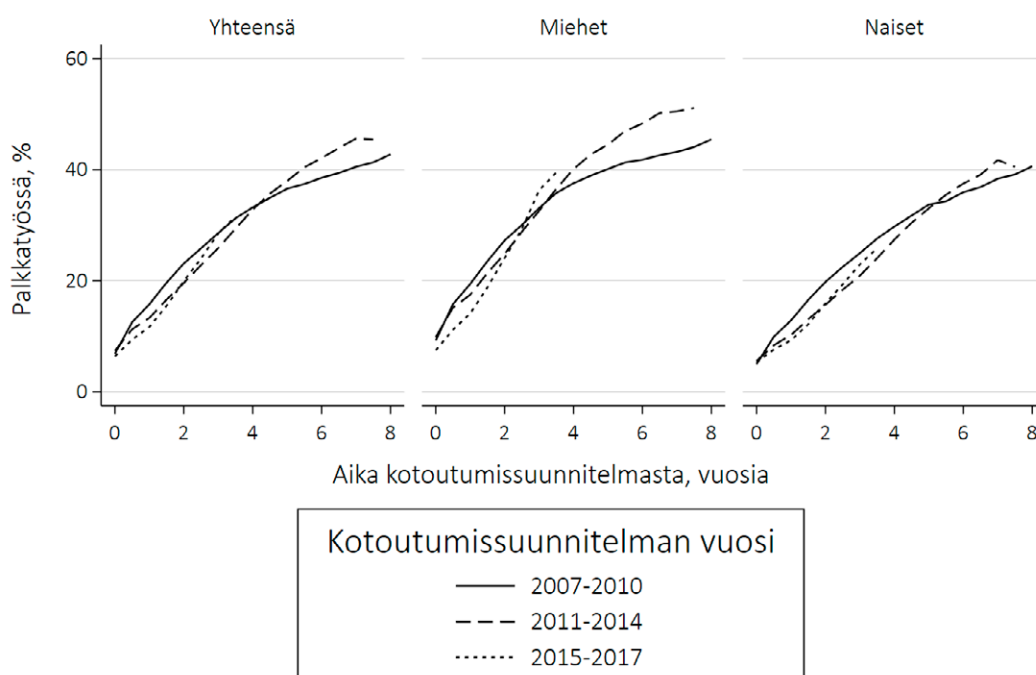
Taulukko 10. Palvelupolku-pääryhmään kuuluneiden henkilöiden taustatiedot palvelupolkujen mukaan, Lähde: URA-rekisteriaineisto.

	Yhteensä		Lyhyt etenevä		Keskipitkä etenevä		Pitkä etenevä		Pitkä kesken-eräinen		NEET suun-tautunut	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Yhteensä	16 050	100.0	2 368	100.0	1 994	100.0	3 714	100.0	3 781	100.0	4 193	100.0
Sukupuoli												
Miehet	7 662	47.7	1 406	59.4	1 089	54.6	1 946	52.4	1 840	48.7	1 381	32.9
Naiset	8 388	52.3	962	40.6	905	45.4	1 768	47.6	1 941	51.3	2 812	67.1
Ikä												
17–34 vuotta	10 510	65.5	1 746	73.7	1 424	71.4	2 431	65.5	2 050	54.2	2 859	68.2
35–49 vuotta	4 553	28.4	509	21.5	495	24.8	1 082	29.1	1 386	36.7	1 081	25.8
50–64 vuotta	986	6.1	113	4.8	75	3.8	201	5.4	345	9.1	252	6.0
Koulutusaste												
Tuntematon	1 966	12.2	321	13.6	261	13.1	399	10.7	504	13.3	481	11.5
Korkeintaan ammat-tikoulutus	9 449	58.9	1 373	58.0	1 209	60.6	2 203	59.3	2 387	63.1	2 277	54.3
Alempi korkea-aste	2 644	16.5	371	15.7	309	15.5	663	17.9	488	12.9	813	19.4
Ylempi korkea-aste	1 619	10.1	262	11.1	179	9.0	364	9.8	323	8.5	491	11.7

	Yhteensä		Lyhyt etenevä		Keskipitkä etenevä		Pitkä etenevä		Pitkä kesken-eräinen		NEET suun- tautunut	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ammattiasema												
Johtajat ja asiantun- tijat	3 920	24.4	549	23.2	459	23.0	956	25.7	788	20.8	1 168	27.9
Työntekijät	5 543	34.5	819	34.6	687	34.5	1 277	34.4	1 429	37.8	1 331	31.7
Muut	6 256	39.0	962	40.6	819	41.1	1 409	37.9	1 488	39.4	1 578	37.6
NUTS2-koodi												
Helsinki-Uusimaa	6 972	43.4	827	34.9	822	41.2	1 745	47.0	1 633	43.2	1 945	46.4
Etelä-Suomi	3 423	21.3	599	25.3	453	22.7	728	19.6	777	20.6	866	20.7
Länsi-Suomi	2 790	17.4	513	21.7	396	19.9	647	17.4	533	14.1	701	16.7
Pohjois- ja Itä-Suomi	2 862	17.8	429	18.1	323	16.2	594	16.0	837	22.1	679	16.2
Kansallisuus, luo- kiteltu												
Venäjä ja entinen Neuvostoliitto	2 204	13.7	267	11.3	282	14.1	575	15.5	544	14.4	536	12.8
Viro	610	3.8	136	5.7	109	5.5	151	4.1	61	1.6	153	3.6
Lähi-Itä ja Pohjois- Afrikka	6 439	40.1	886	37.4	798	40.0	1 412	38.0	1 780	47.1	1 563	37.3
Muu Afrikka	2 088	13.0	380	16.0	299	15.0	515	13.9	423	11.2	471	11.2
Aasia	2 213	13.8	244	10.3	219	11.0	538	14.5	535	14.1	677	16.1
EU- ja Efta-maat, Pohjois-Amerikka	1 522	9.5	307	13.0	178	8.9	325	8.8	257	6.8	455	10.9
Muut maat	974	6.1	148	6.2	109	5.5	198	5.3	181	4.8	338	8.1
Palvelulinja												
Työnvälitys- ja yri- tyspalvelut /ei tar- vetta	543	3.4	109	4.6	68	3.4	137	3.7	75	2.0	154	3.7
Osaamisen kehittä- mispalvelut	13 302	82.9	1 926	81.3	1 718	86.2	3 141	84.6	3 008	79.6	3 509	83.7
Tuetun työllistämi- sen palvelut / etuus- asiakkaat / TYP	1 377	8.6	193	8.2	104	5.2	270	7.3	490	13.0	320	7.6

Kuvio 8 esittää **palkkatyössä olevien osuuden kotoutumissuunnitelman jälkeisinä kahdeksana vuotena**. Kuvio esittää tiedot erikseen kotoutumissuunnitelman saamisajankohdan ja sukupuolen mukaan. Kotoutumissuunnitelman saamisajankohta on luokiteltu kolmeen ryhmään, jotka ovat vuosina 2007–2010, 2011–2014 ja 2015–2017 kotoutumissuunnitelman saaneet. Kuvio osoittaa, että kotoutumissuunnitelman saaneiden työssäolo kasvaa melko lineaarisesti neljän ensimmäisen tarkasteluvuoden aikana ja pääsääntöisesti samankaltaisesti kotoutumissuunnitelman saamisajankohdasta riippumatta. Sukupuolten välillä on selvä ero työllistymisessä. Neljän vuoden seurannan kohdalla miehistä noin 40 prosenttia ja naisista hieman alle 30 prosenttia oli palkkatyössä. Vastaava osuus seitsemän vuoden kohdalla oli hieman yli tai alle 10 prosenttiyksikköä korkeampi riippuen kotoutumissuunnitelman saamisajankohdasta. Lyhyellä tarkasteluvälillä vuosina 2011–2014 ja 2015–2017 kotoutumissuunnitelman saaneilla työllistyminen oli hitaampaa 2007–2011 kotoutumissuunnitelman saaneisiin verrattuna. Toisaalta kun kotoutumissuunnitelman saannista on kulunut useampi vuosi, erityisesti vuosina 2011–2014 ja 2015–2017 kotoutumissuunnitelman saaneista miehistä useampi oli työllistynyt verrattuna 2007–2011 kotoutumissuunnitelman saaneisiin. Tuloksia tulkittaessa on huomioitava, että aikasarjojen perusteella ei voida luotettavasti päätellä, johtuvatko muutokset muutoksista tutkimuksen perusjoukon ominaisuuksissa (ks. luku 2.2), muutoksista ympäristötekijöissä kuten työmarkkinoiden toiminnassa, tai muutoksissa saatujen palveluiden osalta.

Kuvio 8. Palkkatyössä olevien osuus kotoutumissuunnitelman jälkeen, rekisteriaineisto.



5.1.3 Kotoutumiskoulutus, muut palvelut ja työllistyminen

Seuraavaksi tarkastellaan kotoutumiskoulutuksen rinnalla käytettyjen toimenpiteiden yhteyttä henkilön myöhempään työllistymiseen. Edellä kuvattujen palvelusekvenssien analyysin tuottaman yleiskuvan perusteella voidaan esittää seuraavat tarkennetut tutkimuskysymykset, joihin ei voitu vastata edellisen kuvailevan analyysin avulla.

- Kuinka yleistä työllistyminen on kotoutumiskoulutuksen jälkeen?
- Vaikuttavatko kotoutumiskoulutukseen osallistuneiden yksilökohtaiset tekijät heidän työllistymisensä todennäköisyyteen?
- Ovatko kotoutumiskoulutuksen ohella tarjottavat toimenpiteet yhteydessä työllistymiseen?

Taulukko 11 kuvaa kotoutumiskoulutusta, sen aikana ja jälkeen saatuja palveluita, sekä henkilöiden työllistymistä. Analyysin kohteena olivat kotoutumiskoulutuksen vuosina 2015–2017 aloittaneet henkilöt, jotka olivat osallistuneet kotoutumiskoulutukseen vähintään yhden kuukauden ajan (N = 19 334). Taulukossa esitetään tiedot niistä toimenpiteistä, joita oli saanut **vähintään kolme prosenttia** tutkittaviin kuuluvista kotoutumiskoulutuksen aikana tai kuusi kuukautta sen päättymisen jälkeen. Näitä palveluita olivat **omaehtoisen opiskelu, työvoimakoulutus, työnhakusuunnitelma ja työpaikalla toteutettu työkokeilu**. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin mm. palkkatuki, valmennukset ja kuntouttava työtoiminta. Viimeksi mainitut toimenpiteet jätettiin tarkastelun ulkopuolelle pienen havaintomäärän takia.

Kotoutumiskoulutuksen oli suorittanut loppuun 70 % siihen osallistuneista. 40 prosentilla koulutuksen kokonaiskesto oli yli vuoden. Kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaminen oli yleisempää pitkissä kotoutumiskoulutuksissa. Yli vuoden kestäneisiin kotoutumiskoulutuksiin osallistuneilla 85 %:lla ei ollut rekisterissä merkintää koulutuksen loppuun suorittamisesta vastaavan osuuden ollessa 56 % alle vuoden pituiseen koulutukseen osallistuneilla. Omaehtoinen opiskelu oli kaikkein yleisin kotoutumiskoulutukseen liittynyt toimenpide: 40 prosentilla oli tieto omaehtoisesta opiskelusta kotoutumiskoulutuksen jälkeisen puolen vuoden aikana. Rekisteriaineiston perusteella ei omaehtoisen opiskelun sisältöä voinut tarkentaa. Omaehtoisen opiskelun jälkeen yleisimmät toimenpiteet olivat arvioinnit ja työkokeilut. Työvoimakoulutukseen osallistui kotoutumiskoulutuksen jälkeen 6 prosenttia miehistä ja 4 prosenttia naisista. Sukupuolten välillä oli eroa kotoutumiskoulutuksessa ja sen jälkeisessä koulutus- ja työllistymispolussa. Naiset suorittivat kotoutumiskoulutuksen loppuun miehiä useammin, mutta he osallistuivat sen aikana miehiä harvemmin omaehtoisii opintoihin, työvoimakoulutuksiin ja työkokeiluihin. Kotoutumiskoulutuksen jälkeen naisilla oli miehiä useammin työnhakusuunnitelmia ja työkokeiluja. Miehet olivat naisia useammin jossain toimenpiteessä kuusi kuukautta kotoutumiskoulutuksen päättymisen jälkeen. Lisäksi miesten palkkatyöhön osallistuminen oli naisia yleisempää läpi seuranta-ajan.

Taulukko 11. Kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaminen, toimenpiteisiin osallistuminen ja työllistyminen taustatekijöiden mukaan, prosenttia kotoutumiskoulutukseen osallistuneista. Lähde: URA-rekisteriaineisto.

	Yhteensä		Miehet		Naiset	
	N	%	N	%	N	%
Yhteensä	19 334	100.0	8 744	100.0	10 590	100.0
Kotoutumiskoulutus yli 365 päivää	7 841	40.6	3 557	40.7	4 284	40.5
Kotoutumiskoulutuksen loppuun suoritus	13 123	67.9	5 698	65.2	7 425	70.1
Omaehtoinen opiskelu, koulutuksen aikana	1 163	6.0	655	7.5	508	4.8
Omaehtoinen opiskelu, koulutuksen jälkeen	7 932	41.0	3 964	45.3	3 968	37.5
Työvoimakoulutus, koulutuksen aikana	165	0.9	106	1.2	59	0.6
Työvoimakoulutus, koulutuksen jälkeen	924	4.8	534	6.1	390	3.7
Työnhakusuunnitelma, koulutuksen aikana	616	3.2	220	2.5	396	3.7
Työnhakusuunnitelma, koulutuksen jälkeen	1 851	9.6	694	7.9	1 157	10.9
Työkokeilu, koulutuksen aikana	1 524	7.9	762	8.7	762	7.2
Työkokeilu, koulutuksen jälkeen	2 651	13.7	1 131	12.9	1 520	14.4
Toimenpiteessä 0,5 vuotta koulutuksen jälkeen	8 904	46.1	4 430	50.7	4 474	42.2
Palkkatyössä 0,5 vuotta koulutuksen jälkeen*	2 769	18.2	1 556	23.0	1 213	14.3
Palkkatyössä 1 vuosi koulutuksen jälkeen*	2 885	23.7	1 602	29.9	1 283	18.8
Palkkatyössä 1,5 vuotta koulutuksen jälkeen*	2 618	29.3	1 387	36.3	1 231	24.1
Palkkatyössä 2 vuotta koulutuksen jälkeen*	1 877	33.1	955	40.6	922	27.7

* Luvut laskettu tutkittavista, joiden kohdalla seuranta-aika oli riittävän pitkä

Seuraavaksi tarkastellaan, olivatko kotoutumiskoulutuksen ohella tarjottavat toimenpiteet yhteydessä henkilön myöhempään työllistymiseen. Menetelmänä oli logistinen regressio, jossa toimenpiteiden yhteyttä työllistymiseen testattiin neljän tilastollisen mallin avulla. Tulosuuttajana oli tieto henkilön palkkatyöhön osallistumisesta vuosi (365 päivää) kotoutumiskoulutuksen päättymisen jälkeen (kyllä / ei). Toimenpiteistä tarkasteltiin niitä, jotka olivat alkaneet kotoutumiskoulutuksen aikana tai sen päättymisen jälkeen ja päättyneet viimeistään puoli vuotta kotoutumiskoulutuksen päättymisen jälkeen. Ensimmäisessä eli perusmallissa toimenpide vakioitiin muuttujilla ikä, sukupuoli, asuinalue ja kuntatyyppi. Toisessa mallissa tarkasteltiin henkilöön liittyvien tekijöiden merkitystä. Vakioitavia muuttujia oli edellä mainittujen lisäksi henkilön kansalaisuus, koulutustaso, ammattiasema, palvelulinja. Kolmannessa mallissa tarkasteltiin saatuihin palveluihin liittyvien tekijöiden merkitystä. Vakioitavia muuttujia oli mallin 1 lisäksi kotoutumiskoulutuksen kesto, tieto kotoutumiskoulutuksen päättymisestä, tieto toimenpiteeseen osallistumisesta kuusi kuukautta kotoutumiskoulutuksen päättymisen jälkeen sekä saatujen palveluiden yhteiskesto. Lopullinen malli 4 sisälsi kaikki edellä mainitut muuttujat yhdessä.

Malli 1 osoittaa, että **vuoden seuranta-ajalla omaehtoinen opiskelu oli negatiivisesti yhteydessä työllistymiseen** (taulukko 12). Työnhakijan ominaisuudet ja palveluihin liittyvät tekijät eivät erikseen tai yhdessä täysin selittäneet tätä havaintoa. Työttömyysetuudella toteutetun omaehtoisen opiskelun työllisyysvaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että tarkastelussa oli vain viimeistään puoli vuotta kotoutumiskoulutuksen jälkeen päättäneet toimenpiteet, kun taas omaehtoinen opiskelu on usein pitkäkestoista. On mahdollista, että omaehtoisen opiskelun hyödyt tulevat esiin tämän analyysin seuranta-aikaa pidemmällä aikavälillä. **Työvoimakoulutus puolestaan oli positiivisesti yhteydessä työllistymiseen eri taustatekijöiden vakioinnin jälkeen.** Sekä työnhakijan ominaisuudet että palveluihin liittyvät tekijät selittivät mallin 1 osoittamaa näennäistä vaikuttamattomuutta. **Myös työkokeilut olivat yhteydessä työllistymiseen**, kun huomioidaan palveluiden kohdentumiseen liittyvät tekijät. Tutkittavasta toimenpiteistä **työnhakusuunnitelma oli ainoa, jolla ei ollut yhteyttä** työllisyyteen missään tarkastellussa mallissa.

Taulukko 12. Kotoutumiskoulutuksen aikana tai jälkeen saatujen palveluiden yhteys työllistymiseen vuosi kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Ristitulosuhde (odds ratio) ja 95 % luottamusväli (suluissa), rekisteriaineisto.

Toimenpide	Malli 1*	Malli 2*	Malli 3*	Malli 4*
Omaehtoinen opiskelu				
Ei	1.00	1.00	1.00	1.00
Kyllä	0.46 (0.41–0.51)	0.57 (0.51–0.63)	0.62 (0.50–0.78)	0.75 (0.59–0.94)
Työvoimakoulutus				
Ei	1.00	1.00	1.00	1.00
Kyllä	1.14 (0.95–1.36)	1.25 (1.03–1.51)	1.54 (1.10–2.15)	1.63 (1.16–2.28)
Työnhakusuunnitelma				
Ei	1.00	1.00	1.00	1.00
Kyllä	0.88 (0.76–1.01)	0.90 (0.78–1.04)	1.17 (0.95–1.44)	1.13 (0.91–1.41)
Työkokeilu				
Ei	1.00	1.00	1.00	1.00
Kyllä	0.89 (0.79–1.01)	1.03 (0.90–1.16)	1.19 (0.97–1.46)	1.33 (1.07–1.64)

* Malli 1 = Toimenpide + ikä + sukupuoli + asuinalue + kuntatyyppi. Malli 2 = Malli 1 + kansallisuus + koulutus + ammattiasema + palvelulinja. Malli 3 = Malli 1 + kotoutumiskoulutuksen kesto + kotoutumiskoulutuksen päättämisen + toimenpiteessä 6 kk kotoutumiskoulutuksen päättämisen jälkeen + palveluiden yhteiskesto. Malli 4 = kaikki muuttajat yhdessä

5.1.4 Polkujen rakentuminen erilaisilla alueilla

Polut kohti työelämää voivat rakentua eri tavoin eri paikkakunnilla ja alueilla. Kärjistäen asiakkaat keskittyvät suuriin kaupunkiseutuihin, joten näihin ovat muodostuneet myös monipuolisemmat palvelut ja pitkä kokemus palvelujen järjestämisestä. Esimerkiksi korkeakoulutettujen palveluita ei juurikaan kehity pienemmille kaupunkiseuduille. Pienissä kunnissa, joissa työperusteinen maahanmuutto on keskeistä, voi puolestaan yksittäisten palvelukoordinaattorien rooli korostua niin palvelujen järjestäjänä kuin yhteyshenkilönä viranomaisten suuntaan maahanmuuttajataustaisten asukkaiden näkökulmasta. Myös asiakasprofiilit voivat vaihdella alueellisesti merkittävästi ja työperusteiset tulijat tarvitsevat osin erilaisia palveluita kuin vaikkapa turvapaikanhakijat.

On siis tärkeää tunnistaa missä määrin ja millä tavoin maahan muuttaneet ovat palveluiden suhteen erilaisessa asemassa asuessaan maan eri osissa tai suuressa tai pienessä kunnassa. Käytännössä palvelujen alueellinen epätasaisuus on näkynyt mm. kotoutumiskoulutuksissa sekä palvelutarjonnassa yleisemminkin. Siinä missä aikuisten perusopetukseen eivät pääkaupunkiseudulla ole kaikki mahtuneet suuren kysynnän vuoksi, ei pienillä paikkakunnilla puolestaan pystytä pienten volyymien vuoksi toteuttamaan kaikkia tarvittavia palveluita, esimerkiksi järjestämään omaa kotoutumiskoulutusryhmää eri osaamistasoilta lähtevien tarpeisiin. Pienten asiakasmäärien haaste näkyy käytännössä siinä, että esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen osallistuvien koulutustaso vaihtelee hyvin paljon, ja samassa ryhmässä voi olla vasta lukemaan ja kirjoittamaan oppineita ja korkeakoulutettuja.

Esimerkkinä tietyn alueen sisäisen yhdenvertaisuuden lisäämisestä voidaan mainita Pirkanmaa, jossa on pyritty rakentamaan yhdenvertainen palveluverkosto koko maakunnan alueelle suuren keskuskaupungin vetämänä.

Alueelliset tapaustutkimukset osoittivat, että kunnan työllisyydenhoidon palvelut ovat usein erillään kotoutumisvaiheessa olevien maahanmuuttajien työllistymisen tukemisesta, joka on valtion työvoimahallinnon vastuulla. Kuntakokeiluissa palvelut siirtyvät kuntien vastuulle. Joissakin kunnissa kunnat maksavat avustuksia järjestöille, jotta ne ohjaisivat ja neuvoisivat maahanmuuttajia työllistymiseen liittyvissä asioissa. Osa kunnista sellaisista, joissa on paljon maahanmuuttajia panostaa itse maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseen. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla maahanmuuttajien työllistyminen on omana erityisalueenaan keskushallinnossa tai elinkeinopalveluissa. Kun maahanmuuttajat huomioidaan kuntien elinkeinopalveluissa, se vaikuttaa myönteisesti sekä kunnan palveluihin, työllistymiseen että yksityisten yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön maahanmuuttajien työllistymisessä.

Alkukartoituksen järjestämisessä on suuria alueellisia eroja. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa alkukartoituksen tekee yksityinen ostopalveluna hankittu palveluntuottaja TE-toimistossa käydyn alkukeskustelun jälkeen. Pääpaino arvioinnissa on kielellisten ja muiden valmiuksien tarkastelussa. Salossa kotoutumiskoulutuksen järjestää Edusalo. Ammatillisessa oppilaitoksessa mahdollistuu perusteellisempi alkukartoitus heti koulutuksen alussa. Seinäjoella tehdään alkukeskustelu TE-toimistolla ennen seuraavaan vaiheeseen ohjaamista ja varsinainen osaamistason määrittävä alkukartoitus toteutuu Salon tapaan hankitun koulutuksen alussa (SEDU Education) orientaatioviikon aikana. Noin kahden tunnin mittaisen keskustelun aikana päätetään, onko henkilöllä riittävä valmius osallistua käynnistytään koulutukseen ja orientaatioviikolle.

Vähäisempien asiakasmäärien ei voida kuitenkaan olettaa johtavan aina polkujen heikompaan toimivuuteen kokonaisuutena. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla, missä on huomattavan korkea työllisyys sekä runsaasti suorittavan tason työpaikkoja, vahvasti

työllisyyspainotteinen prosessi on koettu myös toimivaksi. Seinäjoella Seinäjoen ammattikoulussa aloitetaan vuosittain maahan muuttaneille suunnatut ravintola ja catering- sekä puhtaanapitoalan koulutukset noin 15 opiskelijan ryhmissä. Koulutuksen aikana tuetaan opiskelijoiden suomen kielen taidon kehittymistä. Myös Suupohjan koulutuskuntayhtymä Vuoksissa on maahan muuttaneita opiskelijoita mukana eri ryhmissä ja heitä tukee S2-kielikoulutus, mutta heille ei ole erillisiä kotoutuja-asemaan perustuvia koulutuksia. Etelä-Pohjanmaalla on kuitenkin paljon kokemusta työperusteisesta maahanmuutosta ja osaltaan tästä johtuen myös ammatillisen koulutuksen harjoittelupaikkoja on löytynyt kohtuullisen hyvin.

Korkeakoulutetuille suunnattua SIMHE-toimintaa hoitavat Turussa Turun yliopisto ja Turun ammattikorkeakoulu. Turun yliopistossa oli vuoden 2019 aikana noin 60 SIMHE-asiakasta. SIMHE toimii parhaiten tiettyjen, vahvistettujen opintoalojen, kuten lääkärin, sairaanhoitajan ja opettajan kohdalla. Turun yliopistossa asiakkaita on ohjattu kielikursseille sekä avoimeen yliopistoon täydentämään tutkintoaan, kartuttamaan kielitaitoaan ja joskus myös tutustumaan uuteen alaan. Etelä-Pohjanmaalla ei ole systemaattista palvelua korkeakoulutetuille (esim. SIMHE-opastusta).

Polkujen ja tarvittavien palvelujen alueellinen toteuttaminen edellyttää siis aina paljonkin räätälöintiä perustuen kunkin alueen tilanteeseen, jotta oikeudenmukaisuus toteutuu asiakasnäkökulmasta mahdollisimman hyvin.

5.2 Koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkaulat

Tunnistimme eri aineistojen analyysin pohjalta viisi koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkaulaa eli sellaista yhteiskunnallista ilmiötä tai palvelujärjestelmiin liittyvää epäkohtaa, jotka olennaisella tavalla hidastavat tai estävät maahan muuttaneiden kouluttautumista tai työllistymistä. Pullonkaulojen analyysissä on huomioitu koko aineisto, mutta erityisinä painopisteinä ovat fokusryhmät ja työpaja-aineisto, joista suurin osa tässä esitellyistä pullonkauloista on poimittu.

Viisi tunnistettua pullonkaulaa ovat osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen, palveluiden asiakaslähtöisyyden puute, taloudellisiin tukiin liittyvät haasteet, syrjintä ja kielteiset asenteet maahan muuttaneita kohtaan sekä koulutus- ja työllistymispalveluiden riittämätön tarjonta.

Olemme toisinaan nostaneet esiin myös yksittäisten tutkimusosallistujien havaintoja tai ehdotuksia, silloin kun kokonaisharkintaa käyttäen olemme arvioineet ne relevanteiksi. Pyrimme tuomaan tekstissä esiin sen, mihin ja miten laajaan aineistopohjaan esitellyt tulokset perustuvat. Pullonkauloihin esitetään ratkaisuehdotuksia luvussa 5.3.

5.2.1 Osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen

Ensimmäiseksi pullonkaulaksi nimesimme maahan muuttaneen osaamisen jäämisen tunnistamatta ja tunnustamatta. Osaamisen tunnistamisella viitataan yksilön aiemmin hankkiman osaamisen selvittämiseen ja tunnistamiseen, mikä tapahtuu yksilön toimittamien dokumenttien/asiakirjojen (esim. tutkinto- tai työtodistukset) sekä muiden selvitysten (kuten osaamiskartoituksen) pohjalta. Osaamisen tunnustamisella taas tarkoitetaan päätöstä siitä, millaisen kelpoisuuden toisessa maassa suoritettu tutkinto antaa työtä tai opiskelupaikkaa haattaessa. Päätöksiä siitä, vastaako yksilön osaaminen esimerkiksi työ- tai opiskelupaikan vaatimuksia tekevät viranomaiset, oppilaitokset, korkeakoulut ja työnantajat (Opetushallitus 2020).

Työpajoissa todettiin, että osaamisen tunnistamista tehdään jo esimerkiksi osaamiskartoituksen muodossa. Osaamisen tunnistamista pidettiin kuitenkin kapea-alaisena; tunnistamista tehtiin haastatteluilla ja tutkintotodistuksilla, mutta hiljainen tieto osaamisesta jää selvittämättä ja siten myös hyödyntämättä elinkeinoelämässä tai työmarkkinoilla. Aineistossa nostettiin esiin esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomien kädentaidot.

Fokusryhmähaastatteluissa ilmeni, että esimerkiksi osaamisen tunnistamisen kannalta tärkeä osaamisen kartoitus edellyttää sen tekijältä monialaista osaamista, jollaista ei välttämättä kaikissa kartoituksia tekevissä paikoissa ole tarjolla. Osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen pullonkaula liittyykin monin tavoin myös palveluiden alueellisiin eroihin palveluiden järjestämisessä ja käytännöissä ja siihen, miten yhdenvertaiset palvelut pystytäisiin jatkossa turvaamaan eri puolilla maata.

Osaamisen tunnistamisen puutteet aiheuttivat maahan muuttaneiden fokusryhmähaastatteluiden mukaan esimerkiksi tilanteita, joissa yksilö saatetaan ohjata pitkään ammatikoulutukseen vaikka yksilön omien sanojen mukaan olisi riittänyt pienempi osaamisen kehittämisen kokonaisuus tai tietynlaisen näyttötutkinnon suorittaminen. Esimerkkinä tästä eräs haastateltava kertoi puolisoistaan, jolle oli suositeltu monivuotista koulutusta, vaikka tällä oli jo alalta vankka osaaminen ja työkokemus ja hänen mukaansa käytännössä tarvittiin vain tietty muutamia satoja euroja maksava lupa ammatillisen toiminnan käynnistämiseen.

Puhuja 2: Että ei jokainen joka on jo valmis tuote, jolla on jo kokemusta ja on osaamista, että taas pitäisi mennä koulutukseen ja sitten se menee kolme vuotta ennen ku pääsee töihin kun voi olla lyhyempää aikaa.

Haastattelija 1: Eli pitäis saada joustavampia tapoja käyttää se olemassa oleva koulutus ja osaaminen eikä niin, että alusta asti joku uusi?

Puhuja 2 : Kyllä. Mm, kyllä. (haastateltava 2, haastattelu 1)

Maahan muuttaneiden fokusryhmähaastatteluiden mukaan osaamisen tunnistamisessa turhautti, että oman osaamisen näyttäminen käytännössä on vaikeaa, jos työhaastatteluun ei tule kutsua, tai jos työharjoittelu ei sisällä oman alan osaamista vaativaa työtä vaan ainoastaan yleisen kielitaidon harjoitteluun keskittyvää matalan osaamistason työharjoittelua:

I felt the 6 weeks internship was really nice but it would be nice to be able to show your skills and not only learn the language. That was a bit of a challenge here. I could only do stuff that 12-years old could do. (haastateltava 1, haastattelu 2.)

Ulkomaisten tutkinnon hyödyntäminen yksilön osaamisen tunnustamisessa nousi fokusryhmähaastatteluissa esille siten, että ulkomaalainen tutkinto ei käytännössä näytä helposti kelpaavan työmarkkinoilla silloinkaan, kun se EU-standardien perusteella on Suomessa pätevä. Kielitaidon merkitys ja syrjintä vaikeuttavat kuitenkin tosiasiallista työllistymistä.

Korkeakouluopintojen kohdalla puhuttiin joidenkin tutkintojen, kuten terveystieteiden ja opettajien, pidemmälle muotoilluista poluista ja yksilökohtaisista ratkaisuista. Näihin liittyen työpajoissa kuitenkin nousi myös esille, että tutkintojen tunnustamisessa Valviran prosessit on usein koettu hitaiksi, mikä muodostaa pullonkaulan esimerkiksi lääkärin tutkintojen tunnustamisessa.

5.2.2 Asiakslähtöisyyden puute työllistymis- ja koulutuspalveluissa

Asiakslähtöisyyden puute palveluissa on aineistosta tunnistamamme toinen pullonkaula. Keskusteltaessa TE-palveluista maahan muuttaneiden fokusryhmähaastatteluissa osa osallistujista näki TE-palvelut kokonaisuudessaan jonkinlaisena pullonkaulana. Tätä perusteltiin sillä, etteivät TE-palvelut huomioineet riittävästi yksilön tarpeita.

Hankkeen alkukyselyyn vastanneet sekä fokusryhmähaastatteluun osallistuneet kokivat, etteivät virkailijat TE-palveluissa tunne tai ymmärrä asiakkaiden ammattialaa tai että asiakkaiden saama palvelu ei muuten ole riittävän yksilöllistä; asiakkaan asiat hoidetaan ja hänet kohdataan ensisijaisesti joustamattomien ryhmäkategorioiden kautta. Tätä havaintoa tukee myös Pakolaistaustaisten ohjaus -hankkeen selvitys (Asikainen 2020, 25–26), jonka TE-toimiston tehtävää käsittelevässä asiakaspaneelissa TE-toimisto näyttäytyi osallistujille monin tavoin etäisenä.

Myös monet asiantuntijahaastateltavat totesivat, että palveluihin ohjaamisesta puuttuu suunnitelmallisuus. Eräs haastateltava kuvasi, että kokonaisvastuuta ohjauksesta ei tällä hetkellä tunnu olevan oikein kellään. Pitkään kentällä työskennelleet ammattilaiset

– mukaan lukien TE-toimistojen asiantuntijat itse – kokivat, että TE-toimistojen vähenyneet resurssit näkyvät asiakkaan saamassa palvelussa ja ohjautumisessa. Nykyisellään palvelut ovat pitkälti massapalveluita, joissa ihmiset voivat ohjautua epätarkoituksenmukaisille poluille. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ammatilliseen koulutukseen siirytään liian varhaisessa vaiheessa. Oppilaitoksissa tai järjestöissä kotoutumisajan ylittäneiden asiakkaiden kanssa työskentelevät ammattilaiset kertoivat lukuisista kohtaamisista, joissa asiakkaalla ei ollut mitään käsitystä opiskelemansa ammattialan palkkatasosta, työajoista tai siitä, millaista fyysistä kuntoa ja terveydentilaa se vaati.

Joskus joillekin ammattialoille hakeuduttiin hyvin kevyin perustein, esimerkiksi koska ne olivat suosittuja muiden maahanmuuttotaustaisten keskuudessa tai koska ohjaava ammattilainen oli ohimennen alaa ehdottanut. Sosiaalisilla verkostoilla on merkitystä myös koulutustason valinnassa. Osa asiakkaista on hakeutunut korkeakoulutuksen sijaan ammatilliseen koulutukseen, koska se on ollut suosittu vaihtoehto omassa yhteisössä ja kaveripiirissä. Haastatellut ammattilaiset korostivat, että realististen askelten määrittäminen on tärkeää työllisyyspolulla ja että ainoastaan yksilön riittävällä osaamisen kartoittamisella ja ohjauksella saavutetaan kestäviä ratkaisuja.

Asiakaslähtöisyyden puute näkyy myös Kelan ja TE-palveluiden välisen yhteistyön takuamaisena, mitä moitittiin kahdessa maahan muuttaneiden fokusryhmässä. Seuraava lainaus kuvaa tilanteen ongelmallisuutta asiakkaan näkökulmasta:

Communication and cooperation between TE-office and Kela need to be improved. I experienced going back and forth with both services because of a lack of cooperation and transparency between them. (haastateltava 4, haastattelu 3)

Myös palautteen antamisen ja saamisen vähyyttä TE-palveluissa moitittiin. Eräs fokusryhmähaastattelun osallistuja koki jäävänsä työharjoittelun aikana vaille TE-toimiston tukea ja tietoa omista oikeuksistaan.

I never received feedback from TE-toimisto, how was my internship etc. No one would change it even if it was bad for me. Anytime I had a problem I would have to deal it myself, keep it to myself. If I said I had a problem, they would say, it's your problem, you found the place. Any time you are the guilty one, the employer is always a saint. It would be nice to know what is your right. I know I have obligations, but I never heard about my rights. (haastateltava 2, haastattelu 2)

TE-palvelut näyttäytyvätkin vastausten valossa jäykkänä ja turhauttavana tahona, jossa ei saada riittävästi hyödylliseksi koettua palvelua tai tukea ja jossa vuorovaikutus virkailijoiden taholta saattaa olla jopa loukkaavaa ja syrjivää.

Owal Groupin (2020) tuore selvitys ”Kaikki toimi kohdallani” tarjoaa peilauspintaa maahan muuttaneiden fokusryhmähaastattelujen analyysin tulosten tarkasteluun. Owal Groupin selvityksessä on tarkasteltu noin 900 kotoutumisvaiheessa olevan osallistujan näkemyksiä ja mielipiteitä saamistaan kotoutumislain mukaisista palveluista. Selvityksessä tarkasteltiin erikseen kokemuksia palveluista ennen TE-toimiston asiakkuuden alkua, kokemuksia TE-palveluista ennen kotoutumiskoulutusta sekä kokemuksia kotoutumiskoulutuksesta.

Kokonaisuutena oman tutkimuksemme fokusryhmien osallistujien kokemukset TE-palveluista olivat huomattavasti kielteisempiä kuin Owal Groupin (2020) selvitykseen osallistuneiden kokemukset, jotka puolestaan olivat pääosin hyvin positiivisia. Owal Groupin sähköiseen kyselyyn vastanneet olivat esimerkiksi kotoutumissuunnitelman tekemistä arvioidessaan erityisen tyytyväisiä TE-palveluiden virkailijan ystävällisyyteen (86 prosenttia samaa mieltä) ja neljä viidestä myös koki, että virkailija kuunteli ja ymmärsi tilanteen ja että kotoutumissuunnitelma sisältää oikeat asiat (emt., 27).

Aineistomme ja Owal Groupin (2020) selvityksen tuloksia vertailtaessa on hyvä huomioida, että hankkeen fokusryhmissä maahan muuttaneet osallistajat keskustelivat laajasti mm. TE-palveluista ja työllistymistä koskevista kokemuksistaan ennen ja jälkeen mahdollisen kotoutumiskoulutuksen erittelemättä aina mistä vaiheesta täsmälleen oli kyse. Fokusryhmähaastatteluja ei voi myöskään yleistää koskemaan laajempia väestöryhmiä, mutta ne tarjoavat hyödyllisiä ja konkreettisia esimerkkejä siitä, minkälaisia ongelmakohtia ja pullonkauloja maahan muuttaneet voivat kohti työelämää pyrkiessään kohdata.

Myös kotoutumiskoulutusta moitittiin maahan muuttaneiden fokusryhmissä⁴. Muutama fokusryhmähaastatteluun osallistunut esimerkiksi kertoi pettymyksestään korkeasti koulutetuille suunnattuun kurssiin, opettajien jätettyä opiskelijat pitkälti oman onnensa nojaan. Toisen opettajan kerrottiin myös olleen asenteiltaan maahanmuuttajavastainen.

And like [participant X], with the integration course I also have a very bad experience. I was promised a course only with higher education people, we would go very fast and so on. But apparently I also had a very relaxed teacher, who we later on found out, had thoughts against immigrants and when the school found out, they terminated the contract but that was too late, we had wasted almost ¾ of our course. We were spending hours doing nothing.

4 Kotoutumiskoulutuksesta puhuttiin yleensä käyttäen tätä yleiskäsitettä tai englanninkielistä sanaa ”integration course”. Puhujat eivät siis tarkentaneet, minkä tyyppisestä kotoutumiskoulutuksesta on kyse, mutta useimmissa tapauksissa on oletettavasti viitattu työvoimakoulutuksena toteutettuun kotoutumiskoulutukseen.

Useampi haastateltava myös koki tulleen kotoutumiskoulutuksessa holhoavasti tai alen-
tavaksi kohdelluksi. Muutama osallistuja toi esiin, että he pitivät itse löydettyjä suomen
kielen kurseja laadukkaampina kuin TE-toimiston järjestämiä kurseja ja he kokivat myös
tulleen opiskelijoina kohdelluksi kunnioittavammin näillä kursseilla TE-toimiston järjes-
tämiin kursseihin verrattuna. Kyselyaineiston mukaan nykyisellä mallilla kotoutumiskoulu-
tuksen ei myöskään koeta kannustavan työn vastaanottamiseen, sillä työn ja kielikoulutuk-
sen yhdistäminen ja joustava siirtymä näiden välillä on ollut haastavaa.

Edellä kuvattua vastaavaa tyytymättömyyttä kotoutumiskoulutusten opettajien toimin-
taan ei Owl Groupin (2020) selvityksessä ilmennyt. ”Kaikki toimi kohdallani” -selvityksessä
noin 4 prosenttia vastaajista oli jossain määrin eri mieltä väitteen ”opettajat ovat olleet ys-
tävällisiä” kanssa. Täysin eri mieltä ko. väitteen kanssa oli 0 prosenttia vastaajista. Kuitenkin
korkeammin koulutettujen vastaajien tyytyväisyys kotoutumiskoulutukseen kokonaisuu-
tena oli hieman alhaisempaa kuin koulutustasoltaan matalammin koulutetut vastaajien
tyytyväisyys.

Asiantuntijahaastatteluissa ilmeni myös kielitaitovaatimuksiin liittyviä haasteita koulutus-
poluilla, erityisesti korkeakoulutukseen ohjautumisessa. Joihinkin korkeakouluihin voi-
daan päästä pääsykokeen suorittamisen jälkeen. Suomea puutteellisesti osaavat saattavat
kuitenkin karsiutua pääsykokeissa pois, vaikka muut valmiudet olisivat kunnossa. Tämän
vuoksi on nähty tärkeäksi kehittää pääsykokeita vieraskielisille hakijoille soveltuviksi (Le-
pola 2017). Toisiin opiskelupaikkoihin taas edellytetään haastateltujen mukaan YKI-testin
suorittamista C2 tasolla. Haastatteluissa muutama avoimen yliopiston opettaja piti tätä
kielitaitotasoa tarpeettoman korkeana.

Valtakunnallisen kyselyaineiston vastausten mukaan kielen oppimisen kannalta haastavia
aikoja koulutus- ja työllisyyspoluilla ovat etenkin kotoutumiskoulutuksen jälkeinen aika
sekä ammatillisiin opintoihin hakeutumisen aika. Jos maahan muuttanut henkilö ei opi
suomen kieltä kotoutumiskoulutuksessa, myöhemmin järjestettäviin omaehtoiisiin kou-
lutuksiin osallistuminen on haasteellisempaa ja edellyttää paljon motivaatiota. Vastaajien
mukaan tätä tilannetta voitaisiin parantaa mahdollistamalla kotoutumiskoulutukseen osal-
listuminen tarvittaessa uudelleen.

Asiantuntijahaastatteluissa käsiteltiin enemmän korkeakoulutukseen ohjautuvien kielitai-
tovaatimuksia. Korkeakoulutukseen vaaditaan muita oppilaitostasoja korkeampaa suomen
kielen taitoa. Suomen kielen taidon korkeat osaamisedellytykset koettiin ristiriitaisiksi suh-
teessa oppilaiden lähtökohtiin, joissa on korostunut yksilön oppimisvalmiudet ja opinto-
jen suorittaminen englanniksi. Korkeasti koulutetut maahan muuttaneet eivät myöskään
saa riittävästi tukea opintoihin ohjautumiseen eivätkä riittävästi syventävää suomen tai
ruotsin kielen opetusta. Suomen kielen taidon puutteet ovat, esimerkiksi työkokemuksen
puutteen lisäksi, merkittävä työllistymistä vaikeuttava tekijä.

Ammatilliseen koulutukseen ohjaututaan haastateltavien mukaan kotoutumiskoulutuksesta liian varhain siihen nähden, että osa ammatillisista oppilaitoksista ei ole kyennyt tarjoamaan riittävää ohjauksellista ja kielellistä tukea vieraskielisille opiskelijoilleen. Puutteet perusosaamisessa, oppimisvalmiuksissa ja tutkintojen / yleissivistävien YTO-aineiden korkea tavoitetaso heikentävät koulutuksen läpäisemistä ja siten ohjautumista jatkokoulutukseen ja työelämään. Tätä havaintoa vahvistaa myös Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arviointi (Puukko ym. 2019) maahan muuttaneiden koulutusjärjestelmään integroitumisen hyvistä käytännöistä ja toimintamalleista.

5.2.3 Taloudellisiin tukiin liittyvät haasteet

Kolmas tunnistettu pullonkaula on toimeentuloon liittyvät haasteet, joita käsiteltiin esimerkiksi kansallisen kyselyn vastauksissa sekä asiantuntijahaastatteluissa. Kansallisessa kyselyssä kysyttäessä, millaisia heikosti toimivia kohtia maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolkuihin liittyy (n=130), mainitaan yleisimmin myös kantaväestön työllistymiseen vaikuttavat, Kelan tukimuotoihin ja työttömyysturvaan liittyvät haasteet. Nämä vaikuttavat esimerkiksi kotivanhempana olevien naisten koulutus- ja työllisyyspolkuihin. Vastausten mukaan maahan muuttaneet eivät välttämättä tiedosta kotoutumisen alkuvaiheessa toimeentuloon liittyviä kannustinloukkuja, ja myöhemmin työelämään hakeutuminen tai koulutukseen hakeutuminen on haasteellisempaa kielitaidon ja työkokemuksen vähäisyyden vuoksi.

Kotoutussuunnitelman voimassaoloajan päätyttyä maahan muuttaneet eivät ole oikeutettuja opiskelemaan työttömyysetuudella omaehtoisia kieli- tai luku- ja kirjoitustaidon opintoja, ellei näitä järjestetä työvoimakoulutuksena. Tällä hetkellä työssä olevat ja kotona lasta hoitavat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa niiden kanssa, jotka pystyvät aloittamaan kotoutumispalveluiden polun heti maahan muutettuaan. Kotiin lasta hoitamaan jääneiden äitien ohella tämä koskettaa Suomeen työhön tulleita, jotka ovat joutuneet lopettamaan työt esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn ongelmien tai irtisanomisen vuoksi. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL) määrittää mahdollisuudet opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuna silloin kun henkilön kotoutumissuunnitelma ei enää ole voimassa.

Omaehtoisten opintojen rahoittamisen eri muotojen kokonaisuutta (tapahtuuko opiskelu kotoutumisaikana työmarkkinaetuudella ja missä vaiheessa siirrytään opintotukeen) pidettiin varsin sekavana, ja se aiheutti väärinymmärryksiä ja tulkintaeroja paitsi asiakkaiden myös asiantuntijoiden keskuudessa. Omaehtoisten opintojen lisääminen sai laajaa kannatusta, ja yksi tapa aktivoida asiakkaita opintoihin olisi opintojen mahdollistaminen työttömyysetuudella opintotuen sijaan kotoutumisajan jälkeen.

Haastateltavat kertoivat havainneensa paikoin, että siirtymä työmarkkinatuelle opintotuelle saa oppilaat keskeyttämään opintonsa, olivat ne sitten aikuisten perusopetusta tai ammatillisia opintoja. Asiakastyötä tekevät kertoivat, että opintonsa aloittavalla ei aina ole ymmärrystä siitä, että tukikuukaudet omatoimiseen opiskeluun eivät juuri koskaan tule riittämään valmistumiseen saakka, eikä sitä heille riittävän selkeästi ole selitetty. Pidettiinkin tärkeänä, että eri tukimuodot ja niihin liittyvät aikarajat ja oikeudet tulisi asiakkaan oikeusturvan vuoksi käydä läpi tarvittaessa tulkin kanssa selkeyden lisäämiseksi.

Asiantuntijahaastattelujen mukaan esimerkiksi tilanteissa, joissa kotoutumiskoulutuksessa oleva maahan muuttanut haluaa aloittaa omaehtoisen koulutuksen, on tehtävä työttömyysturvayksikköön selvityspyyntö, mikä voi viedä 3–4 viikkoa ja opiskelun aloittaminen viivästyy. Aikuisten perusopetuksessa opiskeluun liittyy toimeentuloon liittyviä haasteita. Osa opiskelijoista on saattanut joutua karenssiin, kun he eivät ole tiedostaneet työttömyysetuuden saamisen reunaehtoja.

Palkkatukea pidettiin lupaavana keinona edistää asiakkaiden työhön kiinnittymistä. Se kuitenkin koettiin haasteelliseksi siksi, että kotoutujien kohdalla palkkatuen myöntämisen ehdot eivät usein täyty. Kotoutumista edistävissä toimenpiteissä ollessaan he ovat aktiivitoimenpiteissä, eikä heille näin kerry tuen saamisen kannalta tarpeeksi pitkää työttömyysjaksoa. Haastatteluissa todettiin myös, että tulkinnoissa on virkailijakohtaisia eroja, mutta kaiken kaikkiaan palkkatukijärjestelmää tulisi kehittää maahan muuttaneille paremmin soveltuvaksi ja siten, että se paremmin houkuttelisi työnantajia palkkaamaan maahan tulleita.

Asiantuntijahaastatteluiden mukaan yksi keskeisimmistä kouluttautumiseen ja työllistymiseen liittyvistä kannustinloukuista on kotihoidon tuki. Kotihoidon tuki kannustaa vanhempia, etenkin äitejä, jäämään kotiin hoitamaan lapsia. Ongelmalliseksi haastateltavat kuvasivat tilannetta, jossa kotivanhemmuus jatkuu useiden vuosien ajan ilman minkäänlaisia yhteiskuntaan integroivia palveluja. Kansallisessa kyselyaineistossa myös osa-aikatyön kannattamattomuus nähtiin suurena ongelmana. Vastaajien mukaan houkutus jäädä kotiin on suuri mikäli toimeentulo ei ole sen suurempi kuin työssä käydessä.

5.2.4 Maahan muuttaneisiin kohdistuvat kielteiset asenteet ja syrjintä

Neljännän nimeämämme pullonkaulan muodostavat fokusryhmähaastatteluissa ja työpajoissa paljon keskustelua herättäneet maahan muuttaneisiin kohdistuvat kielteiset asenteet ja syrjintä. Kielteiset asenteet näyttäytyivät aineistossa merkittävänä koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkaulana, joka myös kytkeytyy useaan muuhun tässä luvussa esitettyyn pullonkaulaan. Kielteisiin tai lähtökohtaisen varautuneesti maahan muuttaneisiin kohdistuviin asenteisiin oli törmätty niin TE-toimistossa, kotoutumiskoulutuksessa,

työharjoittelussa kuin yhteiskunnassa laajemminkin. Tätä havaintoa tukee myös Taloustutkimuksen (2020) selvitys maahan muuttaneiden rekrytoinneista. Selvitykseen (emt. 12) vastanneista työnantajista 29 prosenttia ei palkkaisi tietyistä maista tai alueilta kotoisin olevia työntekijöitä.

Kaikissa fokusryhmähaastatteluissa jaettiin kokemuksia TE-toimiston ylenkatsovaksi, sattumanvaraiseksi tai syrjiväksi koetusta palvelusta, mikä liittyy asenteiden lisäksi tässä luvussa aiemmin käsitellyyn kappaleeseen TE-palveluiden asiakaslähtöisyyden puutteesta.

Mä oon sitä mieltä, että ehottomasti ne virkailijat, jotka tekevät niitä maahanmuuttajien juttuja pitäisi olla vähän koulutettu sillä lailla, että ei tarvi lähtökohtaisesti olla jotain ajatuksia, että niin kuin jos esimerkiksi ei ole Euroopasta tai jos tulee jostain muualta maasta tai sul ei ole riittävä kielen tasolla. (haastateltava 3, haastattelu 1)

Keskustelijat arvioivat kuinka onnistuneesti kotoutumissuunnitelma tehdään ja miten sitä hyödynnetään. Osa haastateltavista koki, että TE-palveluissa, samoin kuin suomalaisessa yhteiskunnassa laajemminkin, vallitsee ajattelutapa, jonka mukaan suomea puutteellisesti osaava ihminen on myös ihmisenä jollain lailla osaamaton ja epäkelpo yksilö, joka tulee ”kuntouttaa normaaliksi”.

Maahan muuttaneiden ja asiantuntijoiden haastatteluissa, työpajoissa ja tapaustutkimuksessa puhuttiin erityisesti työelämän kielteisestä asenneilmapiiristä maahan muuttaneita kohtaan. Asenteet ilmenivät usein ennakkoluuloina henkilön kielitaitoon ja korkeina kielitaitovaatimuksina. Osa fokusryhmähaastateltavista osallistujista koki, että hyvää tai täydellistä suomen kielen taitoa vaaditaan työpaikoilla silloinkin, kun se työtehtävien kannalta ei olisi välttämätöntä. Yksi maahan muuttaneiden fokusryhmähaastatteluun osallistuneista kuvasi tilannetta seuraavasti:

Immigrants are experts. Just speaking Finnish isn't a big qualification or a necessity to the work be done perfectly. The (professional) knowledge is the essence. Language isn't everything. They have this misconception that "no, only because they don't speak Finnish they are ignorant" I hate this idea. In interviews I have always to demonstrate, I have the knowledge and experience, I'm professional enough to be recruited. I have to justify every time and they don't believe me somehow. (haastateltava 2, haastattelu 2)

Asiantuntija- ja tapaustutkimushaastateltavat nostivat esiin, että maahan muuttaneiden koetaan olevan työmarkkinoilla ”kielitaitonsa vankeja”, joiden osaamista, oppimisvalmiuksia ja työssä selviytymistä tarkastellaan vain suomen kielen taidon ennemmin kuin ammattialan osaamisen näkökulmasta. Valtakunnallisen kyselyn avovastauksissa tätä havaintoa kommentoitiin esimerkiksi seuraavasti:

Suomalaisten työnantajien kanssa pitäisi systemaattisesti käydä läpi sitä tarvitaanko alan osaajaa vai suomen kielen osaajaa (vai riittääkö englanniksi). Paljonko on maksuttomia/edullisia koulutuksia tarjolla? Missä määrin on mahdollista opiskella työttömyysetuudella?

Työelämän kielitaitovaatimuksia ja kielitaidon painottamista ammattialan osaamisen sijaan kritisoitiin myös kyselyn avovastauksissa esimerkiksi seuraavasti.

Joissakin koulutuksissa kielitaitovaatimus kohtuuton. Mikäli olet tietyn alan osaaja ja sille alalle ei ole työtä Suomessa, voi olla vaikea löytää uutta alaa. Joissakin tapauksissa, kun kielitaidon hankkiminen on hidasta ja työelämään siirtyminen kestää, voi työhön siirtymisen kynnys nousta kohtuuttomaksi, jossakin vaiheessa olisi ehkä hyvä olla juuri kannustumia siirtyä kurssikierteestä. On myös opiskelijoita, jotka näkevät olevansa 48-vuotiaana niin vanhoja, että odottavat lastensa elättävän heidät. Jotenkin työhön pitäisi päästä kiinni jo heikommalla kielitaidolla. Kielestä tulee yleensä suuri tulppa työpolulle. (avovastaus)

Kokemus näyttää valitettavasti saavan tukea Taloustutkimuksen (2020) toteuttamasta tuoreesta selvityksestä maahan muuttaneiden rekrytoimisesta. Selvityksen tulosten mukaan erittäin hyvä suomen taito on ehdoton vaatimus melkein puolelle rekrytoinnista. Erityisen jyrkästi kielitaitoon suhtautuvat ne yritykset, jotka eivät ole työllistäneet maahan muuttaneita. Tällaisista yrityksistä vain 11 prosenttia oli valmiita palkkaamaan maahan muuttaneen, jolla ei ole sujuvaa suomen kielen taitoa, kun taas niissä yrityksissä, joissa oli kokemusta maahan muuttaneista työntekijöistä palkkaamiseen, oli valmiita 29 prosenttia.

Asiantuntijahaastatteluiden mukaan kyse on kielitaitoa laajemmin suomalaisten työmarkkinoiden rakenteellisesta syrjinnästä ja työnantajien kielteisistä asenteista maahan muuttaneita kohtaan. Maahan muuttaneen henkilön on vaikeampi saada töitä kuin suomalaistaustaisen, mikä näkyy erityisen selkeästi rekrytointitilanteissa riippumatta henkilön kielitaidosta tai koulutustaustasta.

Haastateltavat ja kyselyyn vastanneet arvelivat, että kielteiset asenteet verhotaan toisinaan korkeiksi kielitaitovaatimuksiksi ja erityisesti tämä nostettiin ongelmaksi pääkaupunkiseudun ulkopuolella, missä työvoiman kysyntä on vähäisempää. Osa haastateltavista kuvaili työnantajien näkemyksiä rasistisiksi. Asennoituminen liittyy myös liian korkeisiin koulutusodotuksiin, jolloin työpaikkaan voidaan esimerkiksi edellyttää korkeakoulutuksen suorittamista, vaikka tehtävät eivät sitä vaatisi (ks. myös Ahmad 2019).

Taloustutkimuksen (2020) toteuttaman maahan muuttaneiden rekrytointia käsittelevän tutkimuksen tulokset kertovat osaltaan avoimen syrjivistä asenteista ulkomaalaistaustaisia kohtaan. Tämä näkyi mm. vastauksista, seuraaviin väittämiin: Olemme valmiita

palkkaamaan kantasuomalaisen työttömän työnhakijan ja Olemme valmiita palkkaamaan Suomessa asuvan, työttömänä työnhakijana olevan maahanmuuttajan.

Kun 79 prosenttia vastaajista kertoi olevansa valmis palkkaamaan kantasuomalaisen työttömän työnhakijan (vastausvaihtoehdot täysin tai jokseenkin samaa mieltä), oli samassa tilanteessa olevan maahan muuttaneen henkilön palkkaamiseen valmis 69 prosenttia vastaajista. Etenkin täysin samaa mieltä väittämien kanssa olevien osuudessa on huomattava ero (46 prosenttia ja 32 prosenttia). (Taloustutkimus 2020.)

Korkeakoulutetuille maahan muuttaneille tarkoitetuissa kotoutumiskoulutuksissa on havaittu, että monipuolisesta kielitaidosta ja useistakin korkeakoulututkinnoista huolimatta heikompi suomen kielen taito on estänyt työllistymisen. Erityisesti tämä näkyy pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. Myös jotkut järjestöt ovat linjanneet, etteivät voi palkata erittäin heikon kielitaidon omaavia maahan muuttaneita esimerkiksi tarjolla oleviin toimistotöihin, koska eivät järjestön omien niukkojen henkilöstöresurssien vuoksi ehdi perehdyttää henkilöä tehtäviinsä tai tarjota tukea kielitaidon kehittymiselle.

Erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toivottiinkin panostavan aiempaa enemmän maahan muuttaneiden henkilöiden työllistämiseen. Tapaustutkimusten perusteella on esimerkkejä yrityksistä, jotka panostavat kielitaidon oppimiseen työsuhteen alkuvaiheessa ja tarjoavat esimerkiksi mentoreita työllistyneen maahan muuttaneen tueksi. Tapaustutkimusta varten haastateltu työnantaja kertoi palkanneen ensimmäistä kertaa 3–4 vuotta Suomessa asuneen henkilön ja hän oli tyytyväinen tekemäänsä ratkaisuun, sillä lähihoitajaksi kouluttautuvan maahan muuttaneen kielitaito oli kehittynyt hoitoalalla työskennellessä.

Haastateltava työnantaja toimi yksityisessä yrityksessä, jossa esimies oli varautunut varmistamaan kielellisesti haasteellisissa tilanteissa kuten palaverissa sekä lääke- ja omavaltasuunnitelmien yhteydessä asioiden ymmärtämisen. Yrityksessä suosittiin oppisopimuskoulutusta, minkä lisäksi yrityksen muissa toimipaikoissa oli ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden työllistämisen tueksi koulutushankkeita.

Asiantuntijahaastatteluisia peräänkuulutettiin kuntien vastuuta maahan muuttaneiden henkilöiden palkkaamisessa. Helsingissä on tehty työtä moninaisuutta arvostavien rekrytointikäytänteiden eteen ja pääkaupungin esimerkkiä pidettiin hyvänä myös muissa kunnissa. Vieraskielisten hakijoiden työllistymistä kuntiin ja julkiselle sektorille kuitenkin vaikeuttavat yksityisiä työnantajia useammin lakisääteiset ehdot palkkaamiselle, kuten virkamiesruotsin osaaminen. Julkiselle sektorille työllistyminen perustuu usein myös vakanssilähtökohtaan, mikä heikentää maahan muuttaneiden työllistymismahdollisuuksia.

5.2.5 Koulutus- ja työllistymispalveluiden riittämätön tarjonta

Viidennen pullonkaulan muodostaa maahan muuttaneelle tarjottavien palveluiden puute. Tätä pullonkaulaa taustoittivat jo hankkeen alkukyselyn vastaukset. Alkukyselyn 43 vastaajasta reilu kolmannes arvioi maahan muuttaneille suunnattujen koulutuspalvelujen toimivan melko tai erittäin huonosti, vajaa kolmannes melko tai erittäin hyvin. Lähes 40 prosenttia arvioi, että palvelut eivät toimi hyvin eivätkä huonosti.

Arviot maahan muuttaneille suunnattujen työllistymispalveluiden toimivuudesta olivat kriittisempiä. Kukaan ei arvioinut palvelujen toimivan erittäin hyvin ja vain yksi vastaaja koki palveluiden toimivan melko hyvin. Reilu kolmannes arvioi, että palvelut eivät toimi hyvin eivätkä huonosti ja 60 prosenttia vastaajista arvioi palveluiden toimivan melko tai erittäin huonosti.

Palveluiden toimimattomuutta selittää luvussa edeltävien pullonkaulojen lisäksi asiakkaita palvelevien palveluiden puute ja palvelutarjonnan alueelliset erot. Valtakunnallisen kyselyn vastauksissa esimerkiksi koulutuspolkujen haasteina nähdään mm. suppea ja alueellisesti vaihteleva koulutustarjonta. Joillakin alueilla tarjolla on pääasiassa kotoutumiskoulutusta, työkokeilua ja ammatillista koulutusta, jonka alatarjonta ja opiskeluihin annettava tuki vaihtelee oppilaitoksittain.

Joillakin alueilla taas koulutuksia ei ole tarjolla riittävästi maahan muuttaneiden suositulle aloille kuten kuljetusalalle. Yksittäisemmin opiskelun etenemisen seurannassa on osaamispisteiden karttumisen seurantaan liittyviä ongelmia. Maahan muuttaneille tulee opintotuen takaisinperintöjä, kun opiskelijoiden osaamispisteet eivät näy viiveen takia opintorekisteriotteessa.

Yksilön suomen kielen taidon painottaminen nousi esiin aiemmissa pullonkauloissa. Kielen opetuksen tarjonnan puutteella ja kielitaidolla on kauaskantoisia vaikutuksia. Vieraskielisten opiskelijoiden suoriutuminen opinnoista kaikilla koulutusasteilla vaikeutuu silloin, kun vieraskielisille opiskelijoille ei ole järjestetty riittävää kielellistä tukea.

Asiantuntija- ja tapaustutkimushaastateltavat totesivat tämän haasteen näkyvän eri asteilla: ammatillisessa koulutuksessa, lukiossa kuin korkeakouluissakin. Korkeakoulutettujen osalta on haasteena suomen kielen vähäinen taito, mikä vaikeuttaa työllistymistä opintojen jälkeen ja tarvittaviin täydennyskoulutuksiin pääsemistä.

Ammatilliseen koulutukseen hakeuduttaessa kielitaitovaatimuksia pidetään liian joustamattomina, kun osaan opinnoista ei pääse ilman perustutkintoa tai joillakin koulutusaloilla vaadittavaa B1-kielitaitotasoa. Tällaisia ovat esimerkiksi ammatillisen koulutuksen teoriaopiskelu (kuten YTO-aineet). B1.2 kielitaitoa edellyttävät tutkinnot, joissa valmistutaan vuorovaikutusta korostaviin ammatteihin ja B1.1 tutkinnot, joissa valmistutaan

asiakaspalvelua sisältäviin ammatteihin. B1-tason vaatimista kaikilla opintoaloilla ei pidetä tarpeellisenä. Tämän sijaan panostusta tulisi laittaa koulutuksen aikana annettavaan tukeen myös heikommalla kielitaidolla opiskelemaan päässeelle yksilölle (ks. myös Hievanen ym. 2020, 151–155).

Tosin vaikuttaa siltä, että esimerkiksi ammatilliset oppilaitokset panostavat keinoin tukea opiskelijoiden heikkoa kielitaitoa välttääkseen riskin, että opiskelija valmistuu työelämään ilman riittävää kielitaitoa. Esimerkiksi moni suuri kaupunki tarjoaa maahan muuttaneille suomen kielen tukea ammatillisessa koulutuksessa ammatillisten opintojen ohessa S2-tuella koulutuksessa. Riski voi kuitenkin olla laajempi; heikon kielitaidon lisäksi ammatillinen osaaminen ei todennäköisesti kehity toivotulla tavalla, koska kielitaito ei riitä täysipainoiseen oppimiseen.

Mikäli opintojen aikana ei ole mahdollisuuksia kehittää suomen kielen taitoa tai saada riittävää ohjausta ja tukea, voi se vaikeuttaa opintoja, viivästyttää valmistumista, ja johtaa myös opintojen keskeytymiseen. Tämä puolestaan vaikuttaa viime kädessä jatko-opintoihin hakeutumiseen ja työllistymismahdollisuuksiin. Alueellisen tarkastelun perusteella keskeistä ylipäättänsä palvelupoluille ohjautumisessa on kieli. Kun suurin osa kotoutuskoulutukseen osallistuvista saavuttaa vain alkeistason, joudutaan jatkopoluilla suuntaamaan voimavaroja lisäkoulutukseen, etteivät polut katkea kielitaidon takia.

Kielitaidosta, erityisesti sopivan kielikoulutuksen puutteesta, keskusteltiin myös maahan muuttaneiden fokusryhmähaastattelussa ja työpajoissa. Tämä on merkillepantavaa sikälikin, että esimerkiksi maahan muuttaneiden fokusryhmähaastatteluiden osallistujat olivat pääkaupunkiseudulta ja Tampereelta, eli paikkakunnilta, joissa kielikoulutusta on keskimääräistä runsaammin tarjolla. Osallistujat kaipaivat esimerkiksi kursseja kotivanhemmille, jotka ovat jo edenneet pidemmälle suomen kielen opinnoissaan. Myös työssä käyville ihmisille kaivattiin intensiivikursseja ja ammattispesifejä kursseja. Eräs osallistuja piti merkittävänä työllistymisen esteenä sitä, ettei maahan muuttaneille ole tarjolla riittävästi ruotsin kielen opetusta työelämää varten.

5.3 Tutkimuksen osallistujien ehdotuksia koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkaulojen ratkaisuksi

Tässä luvussa esittelemme ratkaisuehdotuksia maahan muuttaneiden kouluttautumisen ja työllistymisen sujuvoittamiseksi. Luvussa esitetyissä ratkaisuissa korostuu maahan muuttaneiden sekä maahanmuuttajien parissa työskentelevien asiantuntijoiden näkemykset, sillä ne on laadittu hankkeen haastattelu- ja työpaja-aineiston pohjalta. Ehdotukset on ryhmitelty aihepiireittäin siten, että ensin esitellään yhdeksän ratkaisukokonaisuutta, jotka

vastaavat edellisessä luvussa esiteltyihin pullonkauloiksi kutsuttuihin haasteisiin. Tämän jälkeen esitellään vielä oma ratkaisukokonaisuutensa, joka koskee nykyisen palvelujärjestelmän selkiyttämistä.

5.3.1 Osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen

Asiakkaan osaamisen tunnistaminen edellyttää, että yksilö saa yhdenvertaista ja systemaattista ohjausta. Ohjaamisessa korostuu asiakkaan tilanteen selvittäminen, riittävät resurssit ja koordinoiva ote. Toisaalta, haastateltavat korostivat asiakkaan tilanteen riittävän kartoituksen ja palvelutarpeiden selvittämisen edellyttävän laadukasta osaamisen kartoitusta. Tämän takia perusteellinen osaamisen kartoitus polun useammassa eri vaiheessa on tarpeellista ja että tieto kartoituksista säilyy eri ohjauksen osapuolilla päällekkäisen työn välttämiseksi.

Nopealla ohjauksella, joka ei riittävästi paneudu asiakkaan tilanteeseen, saavutetaan vain väliaikaisratkaisuja. Ihanteellisessa tilanteessa ohjaamisessa pystytään huomioimaan kokonaisvaltaisesti asiakkaan aikaisempi kokemus, elämäntilanne ja työ- ja toimintakyky ja tarjoamaan tarvittaessa erityistä tukea. Koulutuksen ja työllisyyspalvelujen näkökulman lisäksi tulisi varmistaa, että asiakkaat saavat tarvittaessa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Ne, joilla on tarvetta, tulisi heti alkuvaiheessa ohjata tehostettujen ja kokonaisvaltaisten palveluiden piiriin, joiden osana varmistetaan myös sosiaalisen tuen palvelut ja mielenterveyden ongelmien tuki.

Ohjauksen tarve korostuu läpi asiakkaan palvelupolun. Haastateltavat korostivat alkuvaiheen TE-toimiston alkukartoituksen ohella työ- ja toimintakyvyn ja mahdollisten kielen oppimista vaikeuttavien tekijöiden kartoittamista ja niiden ottamista huomioon palveluihin ohjauksessa. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen aloittaminen heti maahanmuuton jälkeen ei ole kestävä ratkaisu henkilölle, jolla on taustallaan traumatisoitumista tai monia elämäntilannetta kuormittavia stressitekijöitä. Sen sijaan tulisi varmistaa psykososiaalinen tuki ja terveydenhuollon palvelut. Tämä voisi käytännössä tarkoittaa monialaisia palveluita ja sujuvampia siirtymiä eri palveluiden välillä. Vahvan alkuvaiheen ohjauksen ohella nostettiin esiin ohjauksen tarve kotoutumiskoulutuksen jälkeisessä nivelvaiheissa sekä opinnoissa. Nykyisin molemmissa vaiheissa todettiin paikoin olevan riittämättömästi tukea tarjolla.

5.3.2 Digitalisaation mahdollisuudet

Käynnissä oleva digitaalisten palveluiden ja yhteisten järjestelmien kehittäminen asiakastyöntekijöiden tarpeisiin on tervetullut uudistus myös osaamisen tunnistamisen ja

tunnustamisen kannalta. Yhtenä vaihtoehtona pohdittiin Koulutusportin kehittämistä esimerkiksi siten, että se sisältää enemmän tietoa asiakkaiden opintojen edistymisestä ja että sitä voisi hyödyntää myös kotoutumisajan ylittäneiden asiakkaiden asioissa.

Koulutusportin toimivuutta heikentää myös heikko tiedon välittyminen oppilaitosten välillä. Tärkeä kehittämiskohde on tiedon välittyminen TE-toimiston alkukartoituksista oppilaitosten välillä ja oppilaitoksille, kuten aikuisten perusopetuksen järjestäjille, sillä tieto auttaisi HOPS-työssä. TE-toimiston alkukartoitukset tarjoavat oppilaitosten näkökulmasta tärkeää tietoa, sillä niiden tekemisessä on voitu käyttää apuna tulkkeja toisin kuin koulutusorganisaatioissa.

Valtakunnallisten järjestelmien ohella pidettiin tärkeänä myös paikallisten digitaalisten tietojärjestelmien kehittämistä, sillä niiden avulla maahan muuttaneet voisivat löytää helpommin itselleen sopivia koulutuksia. Paikallisesti rakennetut portaalit edistäisivät myös sitä, että kouluttajien erilaiset profiilit tulisivat asiakaslähtöisemmin esille kuin Koulutusportti-järjestelmän kautta. Resurssien näkökulmasta voisi kuitenkin olla tehokkaampaa kehittää eri alustojen rajapintoja, jotta paikallinen tarjonta tulee esille myös valtakunnallisten järjestelmien tasolla.

Digitaalisuuden hyödyntäminen nähdään keskeisenä palvelutarjonnan rikastajana sekä mahdollisuutena nopeuttaa koulutukseen pääsyä. Työpajoissa peräänkuulutettiin kaikille saatavilla olevaa, digitaalista ensivaiheen palvelua, joka voisi keskeisesti nopeuttaa oman osaamisen tunnistamista ja sanoittamista sekä palveluohjausta. Osallistujien mukaan digitaalisten palvelujen uusien ratkaisujen kannattaisi linkitettyä olemassa ja jo kehitteillä oleviin palveluihin, kuten Työmarkkinatoriin tai JobTeaseriin.

5.3.3 Asiakkaan parempi huomiointi TE-palveluissa

Etenkin fokusryhmähaastatteluissa ja työpajakeskusteluissa iso osa palvelupolkujen parantamiseen liittyvistä mielipiteistä ja ehdotuksista koski TE-toimistojen palvelukulttuuria. Ohjaukseen ja asiakaspalveluun kaivattiin asiakasta ja tämän yksilöllistä taustaa kunnioittavaa, arvostavaa ja myötätuntoista lähestymistapaa. Nykyisten palvelujen ei koettu olevan aidosti asiakaslähtöisiä. Jotta ne sitä olisivat, pitäisi asiakkailta itseltään kattavasti kysyä, mitä he tarvitsevat, eikä suunnitella palveluita asiantuntijoiden omien näkemysten pohjalta, kuten eräs haastateltava totesi.

I wish I could say I have more positive experiences with TE-office. I feel they could improve communication, collaboration, some of them. They could show more empathy in the way they deal with their customers and try to dig deeper, to see the truth, the whole

picture and not like take these "boxes" and "this is where you go, this is how we deal with this person". (haastateltava 4, haastattelu 3)

Työpajakeskusteluissa peräänkuulutettiin avoimuutta kuulla asiakkaita aidosti sekä valmiutta kehittää ja muuttaa palveluita heidän tarpeidensa mukaan. "Ratkaisut eivät saa olla ennalta tiedossa" -lausahdus tiivistä monen osallistujan tuntemukset. Monet fokusryhmiin osallistuneet maahan muuttaneet ja työpajojen osallistujat kokivat, että TE-palveluissa ja kotoutumiskoulutuksessa ei kerätty riittävästi tai asiakaspalautetta tai että annettua palautetta ei hyödynnetty.

TE-palveluiden ja kotoutumiskoulutusten laadun ja toteutumisen seuranta vaihtelee alueellisesti. Myös palvelujen asiantuntijat pitivät arvokkaana sitä, että palvelujen kehittämiseksi kerätään tietoa asiakkaiden kokemuksista nykyistä kattavammin ja monipuolisimmin menetelmin ja hyödynnetään sitä palvelumuotoilussa. Myös käytössä olevien tiedonkeruumenetelmien toimivuutta ja luotettavuuden arvioimista pidettiin tärkeänä.

Kokemusasiantuntijatoiminnan hyödyntämisestä on saatu hyviä kokemuksia, joskin toiminta on toistaiseksi ollut vähäistä. Palvelumuotoilua puolestaan toivottaisiin muun muassa TE-palveluiden ja kunnan osaamiskartoitusten välisten yhteyksien kehittämiseen. Työpajakeskusteluissa toivottiin, että asiakkaiden kuuleminen ja aito tahto käyttää palautetta tukisivat entistä asiakaslähtöisempien palveluiden kehittämistä. Palautetta voitaisiin kerätä esimerkiksi fokusryhmiltä ja kyselyin, joissa voisi olla mahdollisuus antaa vastauksia myös äänittämällä. Asiakkaiden systemaattiseen mukaan ottamiseen palveluiden kehittämiseksi kannustavat voimakkaasti myös Pakolaistaustaisten ohjaus -hankkeen tulokset, joissa eritellään keinoja sujuvoittaa pakolaistaustaisten ja muiden maahan muuttaneiden koulutus- ja työsiirtymiä (Asikainen 2020).

5.3.4 Yksilöllisen ohjauksen kehittäminen ja ammattilaisten valmiuksien parantaminen

Riittävällä ja toimivalla ohjauksella voidaan sujuvoittaa asiakkaiden työllistymis- ja koulutuspolkuja. Vahvan ohjauksen merkitystä korostivat lähes kaikki asiantuntija- ja tapaus- tutkimuksen haastateltavat sektorista riippumatta. Erilaisia palveluita, koulutusmuotoja ja joustavuutta on paljon, mutta kokonaisuus on asiakkaalle vaikeasti hahmotettava ja se tekee ohjauksen roolista entistä tärkeämmän. Henkilökohtaisen ohjauksen tarvetta pidettiin suurena riippumatta henkilön koulutusasteesta, ja sitä ei ainoastaan digitaalisin palveluin tai verkossa olevalla tiedolla pystytä tyydyttämään.

Erityisen tärkeäksi koettiin, että nimenomaisesti TE-toimistossa henkilökohtaisen ohjaus- palvelun tulisi olla riittävää. TE-toimiston asiantuntijat tavoittavat suuren osan maahan

muuttaneista, sillä lähes jokainen työhön pyrkivä tulee heidän asiakkaakseen. Nykytilanteessa TE-toimistojen asiantuntijoiden niukat resurssit nousivat keskeiseksi haasteeksi, joka viime kädessä hidastaa asiakkaiden polkuja työhön ja opintoihin. Esimerkiksi nykyisiä asiakasmääriä yhtä virkailijaa kohti pidettiin liian suurina.

Haastateltavat totesivat, että TE-toimistoihin tarvittaisiin lisää henkilöresursseja, jotta yksilöllinen ohjaus olisi käytännössä mahdollista. Ohjausta toivottiin myös muilla kielillä kuin suomen kielellä. Erilaisista mentorointiohjelmista fokusryhmäläisillä oli vaihtelevia kokemuksia. Erityisen hyödyllisenä pidettiin oman alan mentorin kanssa työskentelyä. Myös palkkatuen käyttämistä ja käytön laajentamista työllistymisen tukena pidettiin hyvänä.

Osaamiskeskusten myötä kunnat ovat olleet yhä vahvemmin mukana asiakastyössä sekä työhön pyrkivien palveluiden suunnittelussa. Kaikkiaan toivottiin, myös työhallinnon sisällä, että yksi ohjaaja voisi ottaa enemmän vastuuta asiakkaasta ja katsoisi laaja-alaisemmin asiakkaan osaamista, taustaa ja tarkoituksenmukaisia vaihtoehtoja alkuvaiheen ohjauksesta alkaen. Myös oppilaitoksissa on enenevässä määrin kiinnitetty huomiota vieraskielisten oppilaiden ohjaukseen. Näiden palveluiden on tärkeä vakiintua ja levitä laajemmalle. Laajentuneen SIMHE-toiminnan kohderyhmät tarvitsevat enemmän matalan kynnyksen neuvontaa, ohjausta ja materiaalia.

Yksilöllisen ohjauksen tärkeyttä peräänkuulutettiin myös kaikissa kolmessa fokusryhmässä, ja se nousi esiin myös kaikissa työpajoissa. Fokusryhmähaastatteluihin osallistuneilla TE-palveluita käyttäneillä oli tunne, että heitä oltiin väkisin työntämässä johonkin palveluun, mikä ei välttämättä heille sopinut. He kokivat, etteivät aina tule kunnolla kuululiksi tai ymmärretyiksi. Osallistujat toivoivat TE-palveluihin lisää joustavuutta ja virkailijan tilannekohtaisen harkinnan mahdollisuutta, jotta asiakkaan osaaminen saadaan hyödynnettyä työmarkkinoilla nopeasti.

Aineistomme ulkopuolelta on tässä yhteydessä syytä nostaa esiin, että virallista ohjausta tarjoavien parissa ei nykyisellään työskentele juurikaan maahan muuttaneita ihmisiä vaan lähinnä ns. valtaväestöä. Oma aiempi asiakaskokemus ohjauksesta olisi varmasti omiaan parantamaan asiakaslähtöisyyttä, vaikka alakohtainen kokemusasiantuntijuus onkin tärkeämpää ammatillisen osaamisen tunnistamisessa ja työelämään ohjaamisessa. Myös maahan muuttaneiden kielitaidosta ja muusta erityisosaamisesta tulisi hyvää täydennystä ohjausta antaville. Työpajoissa syntyi myös idea kotoutumis- ja työllistymispalveluiden henkilöstön moninaisuuden kasvattamisesta niin että myös ammattilaisten keskuudessa erilaiset kulttuuriset taustat olisivat edustettuina. Näin voidaan vahvistaa henkilöstön osaamista ja kykyä ymmärtää asiakkaiden tarpeita ja tarjota palveluita myös omakielisinä.

Kotoutumis- ja työllistymispalveluiden ammattilaisilta vaaditaan uudenlaista osaamista maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden ja oppilaiden ohjaamisessa ja opettamisessa.

Vaikka osaamisen kehittämiseen on kiinnitetty viime vuosina huomiota ja moninaistuvan asiakaskunnan kanssa asioimiseen on harjaannuttu, kertoivat haastateltavat edelleen osaamisen kehittämisen tarpeista. Maahanmuuttajille suunnatut palvelut on usein organisoitu omiksi erillispalveluikseen ja/tai toiminta on vain muutamien yksittäisten ammattilaisten vastuulla, vaikka tarvetta olisi laajemmalle osaamiselle koko organisaation tasolla.

Fokusryhmähaastatteluissa ja työpajoissa toivottiin, että TE-toimistot sisäisesti erikoistuisivat eri ammattialoja edustavien asiakkaiden palveluun, jotta he voisivat tarjota mielekkäämpää ja hyödyllisempää tukea asiakkaille. Virkailijoille toivottiin myös koulutusta erilaisista kulttuuritaustoista tulevien asiakkaiden kohtaamiseen. Työpajoissa haasteena nähtiin virkailijoiden tarpeeton portinvartijuus suhteessa työelämään. Asiakkaita on voitu joskus kannustaa toimiin, jotka eivät asiakkaiden kokemuksen mukaan edistä työllistymistä tai auta luomaan suhteita työnantajiin. Yhdistävä ja välittävä rooli ja siihen tarvittava työelämän tuntemuksen vahvistaminen nähtiin organisaatiotason ratkaisuna koulutus- ja työllistymispolkujen kehittämiseen. Palvelutasoisina ratkaisuuina toimijuuden kasvattamiseen esitettiin esimerkiksi palvelusetelien käyttöä asiakkaan palveluihin ohjauksen sijaan.

Yleisen tason kehittämisideana työpajaosallistujat ehdottivat, että joitakin massapalveluita voitaisiin entisestäänkin systematisoida ja tehostaa, jotta resursseja esimerkiksi ihmisten kohtaamista vaativiin ohjaustilanteisiin jäisi enemmän. Massapalveluiden tehostaminen tarkoittaisi esimerkiksi valtakunnallisten alustojen kehittämistä sen sijaan, että alustoja kehitettäisiin joka alueella erikseen, mikä poistaisi päällekkäistä kehittämistyötä.

5.3.5 Palvelujen tuominen lähemmäksi työelämää

Fokusryhmiin ja työpajoihin osallistuneet maahan muuttaneet kaipaivat TE-toimistolta tukea työllistymisessä tärkeiden verkostojen luomisessa. Kotoutumiskoulutusta toivottiin viettävän yhä lähemmäksi työelämää niin että sen aikana olisi mahdollista tutustua erilaisiin työpaikkoihin. Työharjoittelu nähtiin hyvänä tapana vahvistaa suomen kielen taitoa, mutta sen pitäisi tapahtua omalla alalla, jotta harjoittelija pääsisi todella näyttämään oman ammatillisen osaamisensa ja myös työllistymään omalle alalle.

Myös oppilaitosten tulisi kehittää toiminnallisia, työelämälähtöisiä koulutusmalleja niille opiskelijoille, joilla on heikot oppimisvalmiudet. Esimerkiksi monet nuoret ovat saattaneet suorittaa kotimaassaan lyhyen koulutuksen ja työskennellä sen jälkeen vaikkapa kokkina tai automekaanikkona. Heillä ei välttämättä ole valmiuksia opiskella reaaliaineiden opettelua edellyttävää peruskoulututkintoa ja siten ammatillista perustutkintoa. Myös ikääntyneemmät maahanmuuttajat tarvitsisivat toiminnallista työelämälähtöistä koulutusta. Lyhyen työtehtävän tai ammatin ympärille rakentuvan koulutuksen ja kielellisen tuen avulla

voitaisiin saada työelämään niitä maahanmuuttajia, joilla tie perusopetuksen ja ammatillisen koulutuksen kautta on liian pitkä.

Myös aiemmassa tutkimuksessa on pidetty tärkeänä, että oppilaitokset aina ammatillisista oppilaitoksista korkeakouluihin tiivistävät suhteitaan työelämään ja tarjoavat ulkomaa-laistaustaisille opiskelijoille ohjausta myös työelämäintegraatioon liittyvissä kysymyksissä (Airas ym. 2019; Arola 2015; Kärkkäinen 2017; Matinheikki-Kokko 2018). Viime vuosina vahvistunut monikielinen ja monitoimijainen neuvonta (mukaan lukien osaamiskeskustoiminta) tukee tärkeällä tavalla sekä maahan muuttaneiden työllistymistä että työnantajien rekrytointitoimintaa (Kettunen 2020). Työpaikalla tapahtuvaa kotoutumista taas tulisi kehittää esimerkiksi tarjoamalla työnantajille tukea osaamisen tunnistamiseen, tukemalla epävirallista oppimista ammatillisten kielimentoreiden avulla tai tarjoamalla rahallista tukea työnantajan organisoimalle koulutukselle (OECD 2018).

Melko suuri osa suoraan työhön ja koulutukseen siirtyneistä osallistuu omaehtoisin opintoihin ilman muita kotoutumista tukevia palveluita. Tällä ryhmälle tulee varmistaa riittävät muut kotoutumista tukevat palvelut sekä työllistymistä tukeva palvelutarjonta opinnoista työelämään siirryttäessä.

Rekisteriaineiston perusteella TE-toimiston kotoutuja-asiakkaiden tyypillisin palvelukonaisuus oli kotoutumiskoulutuksen ja omaehtoisten opintojen yhdistelmä. Tässä palvelupolussa on tulosten perusteella kehitettävää, sillä työllistyminen on heikkoa. Kohde-ryhmän työllistymistä tukisi omaehtoisen kouluttautumisen työelämäkytkennän vahvistaminen, työllistymistä tukevia toimenpiteiden varhaisempi kohdentaminen sekä näiden palveluiden tarjonnan varmistaminen. Yksi painopiste on tällöin työllistävien mutta suhteellisen vähän käytettyjen työvoimapalveluiden lisäämisessä. Palveluita tulisi käyttää aktiivisesti kotoutumiskoulutuksen päättövaiheessa. Myös omaehtoiset opinnot päättävien voi olettaa hyötyvän työllistävistä työvoimapalveluista. Maahan muuttaneet voisivat lisäksi hyötyä kohde-ryhmälle räätälöidystä työhönvalmennuspalvelusta tai palkkatuesta, joiden vaikutusten arviointiin aineiston tapausmäärät eivät riittäneet, mutta joka aiemman tutkimuksen valossa on todettu vaikuttavaksi (Aho & Mäkiäho 2017). Toimenpiteitä kokonaan työn, koulutuksen ja palveluiden ulkopuolelle päätyminen ehkäisemiseksi tulee kehittää erityisesti naisten ja iäkkäämpien maahanmuuttajien kohdalla.

Asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluiden mukaan kotoutumisaikaisessa maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspolkujen edistämässä ei huomioida riittävästi yrittäjyyden edistämistä eikä järjestetä sitä tukevia toimenpiteitä, vaikka se saattaisi olla monella paras polku työuran käynnistämiseen Suomessa. Maahanmuuttajilla arvioidaan olevan riittävästi tukea yrityksen perustamiseen, mutta yritystoiminnan tueksi tarjottavan vahvemman opastuksen avulla voitaisiin saada maahanmuuttajia pysyvämmille työllistymispoluille.

Tällaista tukea voitaisiin tarjota esimerkiksi Hollannin tavoin mallilla, jossa yrittäjäksi ryhtynyt maahanmuuttaja saa vuodeksi valtion ja kauppakamarin rahoittaman mentorin. Maahanmuuttajien yrittäjyyden tueksi järjestetyt vertaistukiryhmät ovat olleet hyviä, sillä niiden kautta on saatu yrittäjyydestä kertovien yleisesittelyjen lisäksi konkreettisia esimerkkejä mm. hinnoittelusta ja toimeentulosta.

5.3.6 Taloudellisiin tukiin liittyvät haasteet

Taloudellisiin tukiin liittyvän pullonkaulan osalta havaitsimme, etteivät kotoutumisen alkuvaiheessa maahan muuttaneet välttämättä tunnista toimeentuloon liittyviä kannustinloukkuja. Työllistyminen tai koulutukseen pääsy voi myöhemmin osoittautua haasteelliseksi, jos henkilö on esimerkiksi ollut kotoutumisajan kotihoitoa tuella hoitamassa lapsia ja tästä syystä hänen suomen tai ruotsin kielen taitonsa ja työkokemuksensa on jäänyt vähäiseksi. Kannustinloukut ovat monelta osin samoja kuin suomalaistaustaisilla ja liittyvät suomalaiseen sosiaaliturvajärjestelmään.

Tukijärjestelmän selkeyttämiseksi tulisi TE-palveluissa yksinkertaistaa ohjeistuksia. Myös useiden palveluiden yhdistämiseen (esim. palkkatuen rinnalle) toivotaan helpotusta (vrt. Rinne ym. 2018). Palkkatuen käyttöön haluttaisiin kannustavampia ja pysyvämmän tuen mahdollistavia malleja, jollaisia on käytössä osatyökykyisille.

Asiantuntijahaastattelut pitivät ongelmallisena sitä, että työssä olevat ja kotona lasta hoitavat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa niiden kanssa, jotka pystyvät aloittamaan kotoutumispalveluiden polun heti maahan muutettuaan. Tähän ratkaisuksi ehdotettiin, että kieli- tai luku- ja kirjoitustaidon opintoihin tulisi olla oikeus työttömyysetuudella myös sen jälkeen, kun kotoutumissuunnitelma-aika on ohi.

Tutkimusta varten tehtyjen haastatteluiden mukaan tarvetta on etenkin kielitaitoa ja osaamista vahvistaville kannustimille. Kannustimia tarvitsevat niin maahanmuuttajat itse kuin työnantajat, joilla on kiinnostusta muttei pysyvää rahoitusta maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspolkujen kehittämiseksi.

Kannustimia tarvitaan koulutukseen ja työhön siirtymisen nivelvaiheissa sekä työssäolon aikana, jolloin voitaisiin tukea maahanmuuttajien polkua itselle soveltuvimpaan työpaikkaan. Kannustimia tulisi asettaa sille, että englanninkielisiä opintoja suorittavat kansainväliset tutkinto-opiskelijat korkeakouluissa opiskelisivat suomen kieltä. Sen lisäksi stipendikäytäntöä, jota osa ammattikorkeakouluista käyttää lukukausimaksua maksavien kannustamiseksi kieliopintoihin, tulisi yleistää. Kannustimia voisivat olla ilmaiset kieliopinnot vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja alennukset lukuvuosimaksuihin henkilöillä, jotka ovat osallistuneet suomen kielen koulutukseen.

Työnantajille tulisi asettaa kannustimia kotouttamiseen. Työnantajien kuluja tulisi kompensoida niin, että työntekijät voisivat osallistua kotoutumiskoulutuksen kaltaiseen toimintaan, kuten kielikoulutukseen. Tämän työnantajille kohdennetun taloudellisen tuen pitäisi tulla valtiolta, sillä muussa tapauksessa se laskee työnantajien halua palkata maahanmuuttajia. Tällä tavoin voitaisiin lisätä työhön tulleiden kielenoppimista työssä olon aikana ja estää tilanteita, joissa kotoutumisajan ylittänyt, työn vuoksi Suomeen tullut henkilö ajautuu pitkäaikaisemmin työttömäksi puutteellisen kielitaidon vuoksi.

Järjestelmätasolta katsottuna rahoitusjärjestelmän selkeyttämiseen liittyen TE-palveluissa on maahanmuuttajien palveluiden järjestämistä helpottanut koulutusten kapasiteettihankinta, jolla voidaan vastata nopeasti muuttuviin koulutustarpeisiin. OKM:n vastuulla olevien koulutusten rahoitusjärjestelmään tarvittaisiin muutoksia. Yksinkertaistaminen olisi tärkeää erityisesti luku- ja kirjoitustaidon opetuksen ja vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämisessä. Lisärahoitusta toivotaan maahanmuuttajien erityisen ja vaativan tuen järjestämiseen, jotta opintojen suorittamiseen voidaan tarjota riittävästi tukea. Nykyisellään vapaan sivistystyön rahoituksen ei koeta olevan riittävää tarpeisiin nähden.

5.3.7 Maahanmuuttajiin kohdistuvat kielteiset asenteet ja syrjintä

Pullonkaulakappaleessa nostettiin esiin aineistossa nousseet havainnot maahan muuttaneiden kohtaamista kielteisistä asenteista työllistymisen ja koulutuksen esteinä. Kyse on työllistymis- ja koulutuspalveluissa ja työelämässä toimivien tahojen ennakkoluuloista, jotka voivat näkyä monin tavoin. Työllistyäkseen maahanmuuttajan pitäisi puhua lähes täydellistä suomea, vaikka työtehtävät eivät sitä edellyttäisi. Ulkomailla tehtyä tutkintoa ei arvosteta tai siihen ei viitsitä tarkemmin tutustua. Omaa osaamista ei pääse näyttämään, kun työhaastatteluunkaan ei kutsuta.

Työnantaja voi myös suotta pelätä perehdyttämisprosessien työläyttä: vaikka perehdytystarve voi yksinkertaisten tehtävien kohdalla olla minimaalinen, sitäkin aikaa ei olla valmiita ottamaan ja hakija jää palkkaamatta.

Valitettavan usein on kyse etnisyyteen perustuvasta syrjinnästä. Kuten Ahmadin (2019) tutkimuksessa todetaan, tasavahvoista työhakemuksista riippumatta eri etnisten taustojen edustajat asettuvat selkeään arvojärjestykseen: ensin palkataan suomalaiset, sitten muut länsimaalaiset ja viimeiseksi ne joiden nimi kielii ei-eurooppalaisista juurista.

Haastateltavat näkivät tärkeänä, että yhdenvertaisen ja aiempaa moninaisemman työelämän edistämisen eteen tulee tehdä töitä niin valtakunnallisella kuin paikallistasollakin. Ehdotettiin mm. isojen valtakunnallisten kampanjoiden organisoimista, jossa työnantajajärjestöt ovat näkyvästi mukana. Näin olisi mahdollista lisätä tietoisuutta tulevasta

työelämästä, johon osalliseksi pääsevät kaikki taustasta, äidinkielestä tai syntymämaasta riippumatta.

Lisäksi todettiin, että myös lyhyisiin ja osa-aikaisiin työsuhteisiin olisi kannattavaa panostaa nimenomaisesti sen vuoksi, että työnantajat saavat myönteisiä kokemuksia maahanmuuttotaustaisten henkilöiden työllistämisestä. Haastateltavien kokemuksen mukaan työnantajilla, joilla on kokemusta maahanmuuttajien työllistämisestä, on matalampi kynnys maahanmuuttajan rekrytointiin hänen kielitaidostaan riippumatta. Tätä käsitystä tukee suoraan myös Taloustutkimuksen (2020) selvitys, jonka mukaan kolmessa viidestä maahanmuuttaneita työllistäneestä yrityksestä ollaan sitä mieltä, että maahanmuuttajat ovat työtaidoiltaan samantasoisia työntekijöitä kuin suomalaisetkin (62 %). Vastaavasti tätä mieltä ollaan harvemmin yrityksissä, joissa ei ole kokemusta maahanmuuttajista työntekijöinä (emt.).

Toisaalta yhteiskehittämistyöpajassa puhuttiin tarpeesta karsia ns. juniorisaatiota ('juniorization approach'). Toisessa maassa jo urapolulla edennyt ammattilainen voi toistuvasti tulla palkatuksi tehtäviin, joissa hän rinnastuu vasta-alkajiin tai tulee tulkituksi ikään kuin pudokkaana, joka ei selviä ilman tukitoimia. Työkokeiluihin voi etenkin korkeakoulutettujen kohdalla liittyä tällaista jännitettä, jolloin työkokeilujen ja harjoittelujaksojen aikana ei välttämättä pääse loistamaan niissä tehtävissä, joihin itse asiassa on kouluttautunut.

5.3.8 Koulutus- ja työllistymispalveluiden riittämätön tarjonta

Etenkin suurissa kaupungeissa on haasteena palveluiden tunnetuksi tekeminen ja sopivien palveluiden löytäminen. Haastatteluiden perusteella maahanmuuttajien koulutukseen ohjautumista voitaisiin kehittää lisäämällä erilaisten koulutusmuotojen ja polkumallien tunnettuutta TE-palveluissa, kunnissa ja oppilaitosten sisällä. Etenkään vapaan sivistystyön, avoimien ammattikorkeakoulujen ja avointen yliopistojen polkumalleista ei tiedoteta riittävästi. Haastetta voi toisaalta katsoa myös siitä näkökulmasta, että polkuja on hyvin runsaasti. Ohjaajalla voi olla puutteelliset tiedot kaikista koulutusmahdollisuuksista ja vajeat resurssit niitä selvittää, jolloin maahan muuttaneelle päädytään tarjoamaan valmiita tai tiedossa olevia palvelukokonaisuuksia.

Käyttäjälähtöisyyden puute nähtiin palvelupolkuja koskevana yleisenä haasteena. Työllisyys- ja koulutuspalveluiden kehittämisen tulisi tapahtua yhdessä palveluiden käyttäjien kanssa, kuitenkin niin, että kehittäminen perustuu tutkittuun tietoon ja että prosessissa hyödynnetään aikaisempia tutkimustuloksia ja palvelupoluista kerättyä materiaalia. Etenkin työpajoissa peräänkuulutettiin ratkaisuja, jotka vahvistavat asiakkaan omaa toimijuutta.

Toimijuuden vahvistamisen piirteinä korostuivat asiakkaan ymmärryksen lisääminen suomalaisesta työelämästä, asiakkaan oman osaamisen sanoittaminen, asiakkaan kokonaistilanteen, esimerkiksi perhetilanteen huomioiva, kokonaisvaltainen käsittely, nopea pääsy palveluihin ja niiden avulla eteenpäin sekä asiakkaan päätösvallan lisääminen. Palveluntuottajien osalta tämä edellyttää työelämän ja palvelujärjestelmän hyvää, ylisektorista tuntemusta, ohjauksellista työtettä ja halua lisätä asiakkaan kykyä tulkita ja lähestyä koulutusta ja työelämää.

5.3.9 Joustavampi ja kannustavampi kielenopetus

Maahan muuttaneen mahdollisuuksia suomen kielen opintoihin tulisi lisätä ja lisäksi suomen kielen kielitaitovaatimuksiin tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Näin edistetään opintoihin ja työhön pääsyä niiden kohdalla, jotka osaavat suomea puutteellisesti.

Suomen kielen opetuksen järjestämiseen toivotaan lisää joustavia mahdollisuuksia, jotka palvelevat kotoutumisajan ylittäneitä, työssä käyviä, työvoiman ulkopuolella olevia sekä niitä, joiden opiskeluvälmiudet ovat heikot. Haastateltavat pitivät tärkeänä kehittää esimerkiksi verkkokoulutusta, lisätä non-stop -tyyppisten koulutusten järjestämistä sekä lisätä työssä olevien mahdollisuuksia kielenopiskeluun. Osallistumisen mahdollisuutta lisäisi esimerkiksi maksuttomat kieliopinnot sekä työnantajien kannustimet päästämään työntekijät kieliopintoihin. Korkeakoulutetut puolestaan hyötyisivät nopeasti etenevistä ja intensiivisistä kieliopinnoista. Lisäksi ehdotettiin, että kielikoulutusten velvoittavuutta lisätään ja tuloksellisuutta arvioidaan aiempaa paremmin.

Kielikurssit ja suomen kielen opiskelu puhuttivat runsaasti myös fokusryhmähaastatteluihin osallistuneita. Osallistujat kaipasivat alkuvaiheen suomen kielen kurssien lisäksi laaja-alaista kurssitarjontaa, esimerkiksi edistyneiden suomen osaajien kursseja, joille saisi ottaa lapsen mukaan. Myös työssäkäyville kaivattiin intensiivikursseja ja tiettyjen alojen ammattilaisille suunnattuja kursseja.

Vakiintuneita toimintamalleja ulkomaalaistaustaisten opiskelijoiden tukemiseksi korkeakouluissa vaikuttaa olevan toistaiseksi vähän, esimerkiksi korkeakoulujen SIMHE-palveluiden lisäksi, ja olemassa oleva toiminta on oppilaitoskohtaista ja osin projektivetoista (Lepola 2017; Airas ym 2019). Airas ym. (2019) ovat tunnistaneet hyviä käytäntöjä, joita olisi suotavaa ottaa laajemmin käyttöön korkeakoulupolulla olevien tueksi, esimerkkeinä tutorien, opettajien ja vertaisten antama ohjaus sekä opiskelijajärjestöjen vahva rooli opiskelijatoimintaan integroimisessa. (Airas ym. 2019.)

Ammatillisessa koulutuksessa olisi mahdollista siirtyä laajemmin kielitietoiseen opetukseen sekä tehostaa erilaisten tukitoimien käyttöä. Lisäksi opiskelijoiden kielelliseen tukeen

tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota, jotta varmistetaan oppilaiden kielitaidon kehittyminen riittävälle tasolle. (Hievanen ym. 2020.) Kehittämistarpeita on myös opettajien täydennyskoulutuksessa kielitietoisien opetuksen ja selkokielen käytön osalta. Ammatillisessa koulutuksessa tärkeäksi oppimisen ja kotoutumisen tuen näkökulmasta nousee lisäksi työssäoppiminen, ryhmässä opiskelu sekä mahdollisuus hyödyntää aiempia kokemuksia ja osaamista (Kärkkäinen 2017).

Riittävää suomen ja mahdollisesti myös ruotsin taitoa pidettiin siis tärkeänä ja sen hankkimiseen kaivattiin riittävästi resursseja. Samaan aikaan haastateltavat kritisoivat sellaista ajattelua, jossa maahan muuttaneen oletetaan olevan kaikin tavoin osaamiseltaan kyseentalainen pelkästään siksi, ettei hän osaa vielä sujuvasti suomea. Haastateltavat esittivät toiveen siitä, että TE-palveluissa voitaisiin edistää työllistymistä myös englannin kielellä sellaisille aloille ja työpaikoille, jossa sen pitäisi olla mahdollista. Myös työelämän yleistaitojen kursseja, esim. Excel-ohjelman käyttökursseja, toivottiin myös englanniksi.

5.3.10 Nykyisen järjestelmän selkeyttäminen

Kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan rajaavuus

Hankkeemme aineistoista käy ilmi, että kotoutumissuunnitelmien laatimisesta vastaavat tahot tulkitsevat sen voimassaoloaikaa välillä tarpeettoman kapeasti, rajaten se kolmeen vuoteen, vaikka enimmäisaikaa voidaan määritellyistä syistä pidentää. Voimassaoloaika aiheuttaa haasteita siksi että palveluille, joita on saatavilla vain kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikana, voi olla tarvetta myös voimassaoloajan jälkeen. Asiakkaiden mahdolliset traumataustat ja työ- ja toimintakyvyn haasteet saattavat aiheuttaa sen, että kotoutumista edistävistä palveluista ei pystytä heti alkuvaiheessa hyötymään. Tämä koskee myös edellisessä kappaleessa mainitusti kotiin lasta hoitamaan jääneitä, jotka eivät pysty aloittamaan kotoutumispalveluiden polkua heti maahan tultuaan.

Haastateltavat toivoivat kotoutumisaikana tarjottavien tukipalveluiden tarjontaa myös kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan jälkeen. Esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen onkin joillakin paikkakunnilla mahdollista osallistua myös kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan jälkeen. Lisäksi tulisi mahdollistaa joustavasti myös lyhyiden työsuhteiden vastaanottaminen kotoutumiskoulutuksen aikana, kotoutumiskoulutukseen osallistuminen työsuhteiden välissä tai lomautusten aikana.

Pullonkaulan ratkaisemiseksi olisikin pohdittava, miten mahdollistetaan tarpeeseen vastaava, joustavasti tarpeet huomioiva kotoutumispalveluiden saatavuus, joka ei olisi tiukasti sidottu kotoutumissuunnitelman voimassaoloon.

Kuntien velvoitteiden selkeyttäminen

Haastattelujen perusteella kuntien maahanmuuttostrategiat ovat liian abstrakteja eivätkä ne tue maahan muuttaneiden koulutus- ja työllistymispolkujen käytännön kehittämistyötä. Asiakkaiden tilanteeseen vaikuttaa se, että kuntien toiminta on erillistä ja eri tavoitteiden mukaisesti toimivaa kuin TE-toimiston työllistämiseen tähtäävä toiminta. Kuntien maahanmuuttopalveluissa työskentelevät toivovat tiukempaa lakisääteistä velvoitetta maahan muuttaneiden palveluiden järjestämiseen, sillä nykyinen laki velvoittaa vain alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laadintaan. Tästä syystä esimerkiksi järjestöjen osuus kotona olevien vanhempien ja työ- ja toimintakyvyltään alentuneiden palveluiden järjestämisessä on suuri, sillä kunnalla ei ole velvoitetta järjestää suunnitelman mukaisia palveluita.

Palveluiden yhteenpelaavuuden eli integraation puutokset aiheuttavat tehottomuutta ja epäselvyyttä koulutukseen ja työelämään pyrkiville. Työpajaosallistujat kiinnittivät huomiota siihen, että integraation ongelmia tulisi ratkoa ensisijaisesti organisaatioiden välisin kehittämistoimin, ei esimerkiksi pyrkimällä lisäämään monialaisia palvelupisteitä ammatilaisten välisen yhteistyön mahdollistamiseksi. Integraation toteutuksessa keskeisenä pidettiin yhteisten toimintatapojen sopimista.

Yksittäisten toimintamallien, kuten osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen kohdalla sekä keskitetyt toimet (yksi toimija vastaa aina alkukartoituksesta) että hajautetut toimet (useat toimijat voivat tehdä samoja toimenpiteitä) näyttäytyivät mahdollisina. Keskeistä on ammattilaisten tuntemus prosessista, yhteistyö ja tiedonsiirto.

Kahdessa fokusryhmässä toivottiin parempaa yhteistyötä Kelan ja TE-toimiston välille. Myös korkeakouluista valmistuvien työllistymispoluille kaivattiin moniammatillista yhteistyötä ja tietoa työllistymismahdollisuuksista, jotta he eivät jäisi valmistuttuaan tyhjän päälle ja työtä vaille.

Järjestöjen integroituminen maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolkujen edistämiseen vaihtelee kunnittain. Joissakin kunnissa järjestöjen tai niiden monikulttuurikeskusten tarjoama ohjaus on merkittävä osa maahan muuttaneiden palvelutarjontaa, kun joissakin niiden rooli on vähäisempi. Etenkin kotona oleville vanhemmille ja muille työvoiman ulkopuolella oleville järjestöjen tarjoamat palvelut ovat merkittäviä. Näitä maahan muuttaneiden ryhmiä tavoittavat järjestöt pystyvät välittämään tietoa kotoutumisajan päättymisen jälkeen ja siten edistää työllistymistä tai koulutukseen ohjautumista.

Asiantuntija- ja tapauskohdehaastatteluiden mukaan maahan muuttaneiden koulutuspolkujen kehittämisessä pidetään hyvänä sitä, että opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) on ryhtynyt suosimaan usean koulutusorganisaation toteuttamia hankkeita, joiden avulla on pystytty lisäämään tiedonvaihtoa maahan muuttaneen opintojen nivelvaiheissa.

Monet haastateltavat katsoivat, että asiakkaat, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita saattaisivat hyötyä toiminnallisista palveluista, esimerkiksi työpajalla tai kuntouttavassa työtoiminnassa. Tärkeää olisi tarjota toimintaa, jossa on mielekästä tekemistä ja jonka ohella on mahdollista oppia kieltä, työelämätaitoja sekä tutustua yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Käytännössä sellainen toiminnallinen palvelu kuitenkin usein puuttuu.

Esimerkiksi ohjaamista kuntien työpajoille vaikeuttaa se, että ne on suunnattu pitkäaikaistyöttömille. Kuntouttavaan työtoimintaan ei voi osallistua kotouttamissuunnitelman voimassaoloaikana, mutta se olisi tarpeellista. Kotoutumisajan keskeyttäminen ja kotoutumissuunnitelmasta luopuminen tarkoittaisi muutoksia toimeentuloon sekä palvelulikoiman kapenemista. Kaiken kaikkiaan toivottiin jonkinlaista vaihtoehtoa kotoutumiskoulutukselle niille henkilöille, joiden työkyky ei riitä työmarkkinoille. Tämä voisi olla joko mahdollisuus eläkkeeseen tai vaihtoehtoisesti jonkinlainen väliaikaisratkaisu, jonka aikana on mahdollista keskittyä työ- ja toimintakyvyn kohentamiseen.

5.4 Maahan muuttaneiden koulutus-, palvelu- ja työllisyyspolut: yhteenveto

Tässä luvussa tarkasteltiin ensiksi sitä, **mitkä ovat tyypillisimpiä palvelupolkuja eri maahanmuuttajaryhmille**. Sitä tarkasteltiin kotoutumissuunnitelman saaneiden rekisteriaineistoa analysoiden. Jatkoanalyysissä kuvattiin eroja, joita voidaan löytää palveluita saaneiden palvelupolkujen välillä.

Kotoutumissuunnitelman saaneiden määrä kasvoi ja demografinen profiili muuttui huomattavasti rekisteritutkimuksessa tarkasteltuna ajanjaksona 2007–2017. Kaikkiaan kotoutumissuunnitelmia tehtiin lähes 82 000 henkilölle. Kotoutumissuunnitelman saaneiden koulutus-, palvelu- ja työllistymispolkuja, eli erilaisia työmarkkinatilanteeseen liittyviä kehityskulkuja analysoitaessa kotoutujat voitiin jakaa kolmeen pääluokkaan. Enemmistö eli 60 prosenttia maahan muuttaneista siirtyi kotoutumissuunnitelman laatimisen jälkeen kotouttamispalveluihin, 25 prosenttia siirtyi koulutukseen tai työhön ja 15 prosenttia jäi koulutuksen, työn ja palveluiden ulkopuolelle. Naiset ohjautuvat useammin NEET-uralle ja miehet suoraan työhön tai koulutukseen. Neljä vuotta kotoutumissuunnitelman saamisen jälkeen miehistä noin 40 prosenttia ja naisista hieman alle 30 prosenttia oli palkkatyössä. Omaehtoinen opiskelu oli kaikkein yleisin kotoutumiskoulutukseen yhdistetty toimenpide. Kotoutumiskoulutuksen kanssa toteutettu työvoimakoulutus, työkokeilu ja arvioinnit olivat yhteydessä parempaan työllistymiseen lyhyellä aikavälillä.

Toiseksi tässä luvussa selvitettiin **palvelusta toiseen ja työelämään siirtymisen esteitä ja hidasteita. Lisäksi kartoitettiin ratkaisuja maahanmuuttaneiden palvelupolkujen sujuvoittamiseksi.**

Eri aineistojen analyysin synteessin pohjalta tunnistettiin viisi koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkaulaa eli sellaista yhteiskunnallista ilmiötä tai palvelujärjestelmiin liittyvää epäkohtaa, jotka olennaisella tavalla hidastavat tai estävät maahan tulleiden kouluttautumista tai työllistymistä.

Nämä pullonkaulat olivat **osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen, palveluiden asiakaslähtöisyyden puute, toimeentuloon liittyvät haasteet, kielteiset asenteet maahan muuttaneita kohtaan sekä koulutus- ja työllistymispalveluiden riittämätön tarjonta.** Pullonkaulojen ratkaisemiseksi esitettiin keinoja, joilla maahan muuttaneiden kouluttautumista ja työllistymistä voidaan sujuvoittaa.

Ratkaisuehdotukset on ammennettu tutkimuskirjallisuudesta, kansainvälisistä hyvistä käytännöistä ja yhteiskehittämistyöpajoista sekä asiantuntijahaastatteluista. Ratkaisujen kirjo ulottuu yhteiskunnallisten asenteiden muutoksesta ja palvelujärjestelmän selkiyttämisestä aina joustavamman kielikoulutuksen järjestämistapoihin ja asiakkaan paremmin huomioiviin työkäytäntöihin.

Maahan muuttaneille tarjolla olevien työllistymis- ja koulutuspalveluiden tarjonta ja järjestäminen vaihtelee alueittain paitsi eri puolilla Suomea myös yksittäisen maakunnan sisällä. Polkujen ja tarvittavien palvelujen toteuttaminen asiakasnäkökulmasta oikeudenmukaisella tavalla edellyttää sitä, että palvelut räätälöidään ja niitä muokataan kulloistenkin asiakkasmäärien ja asiakasryhmien erilaisten tarpeiden mukaan.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän maahan muuttaneiden koulutus- ja työllistymispolkuja tarkastelevan tutkimuksen tavoitteena on ollut 1) selvittää, millaisia osaamisen tunnistamisen malleja on ja miten niitä hyödynnetään, 2) tarkastella kotoutumiskoulutuksen toimivuutta sekä 3) kartoittaa, millaisia koulutus- ja työllistymispolkuja on tarjolla kotoutumissuunnitelman saaneille työikäisille maahan muuttaneille ja mikä on niiden tuloksellisuus. Seuraavassa esitellään tutkimuksen tulokset näiden tutkimuskysymysten mukaisesti.

6.1 Tutkimuskysymys 1. Maahan muuttaneiden osaamisen tunnistamisen mallit ja niiden systematisointi

Osaamisen tunnistamista koskevaan pääkysymykseen vastattiin ensiksi selvittämällä **a) käytössä olevia osaamisen tunnistamisen malleja ja niiden käyttöä kotoutumisen eri vaiheissa**. Tutkimuksessa kartoitettiin, millaisia maahan muuttaneiden osaamisen tunnistamisen malleja Suomessa on eri toimijoilla ja eri asiakasryhmille suunnattuna. Tutkimuksessa selvitettiin, miten osaamisen tunnistamista hyödynnetään palveluohjauksessa ja miten osaamisen tunnistaminen linkittyy osaamisen kehittämiseen. Toisena päätehtävänä oli selvittää, **b) miten osaamisen tunnistamista voitaisiin tehdä entistä laajemmin**. Tutkimuksessa tarkasteltiin, missä vaiheissa osaamisen tunnistamista voitaisiin tehdä, kenellä tulisi olla vastuu osaamisen kartoittamisesta päällekkäisyyksien estämiseksi, millä keinoin osaamisen tunnistamista tulisi tehdä ja mitä minimikriteereitä käyttäen.

Osaamisen tunnistamista tehdään monissa organisaatioissa: vastaanottokeskuksissa, kunnissa, TE-toimistoissa, oppilaitoksissa, järjestöissä ja työpaikoilla. Osaamisen kartoittamisen käytännöt vaihtelevat alueittain ja eri toimijoiden välillä. Joillakin paikkakunnilla kartoitusta tehdään yhteistyönä eri toimijoiden kanssa, mikä on koettu pääosin hyväksi toimintamalliksi. Osaamisen tunnistamista tehdään mm. osana kotoutumiskoulutusta. Kyselyn perusteella yleisimmät vaiheet osaamisen tunnistamiselle ovat ennen kotoutumiskoulutusta, oppilaitoksissa opintojen henkilökohtaistamisen (HOPS) yhteydessä sekä koulutukseen ja työhön siirtymisen nivelvaiheissa. Oppilaitoksissa tehdään osaamisen tunnistamista etenkin osana perustyötä, kun TE-palveluissa hyödynnetään myös ostopalveluita syvällisemmän tiedon saamiseksi. Osaamisen tunnistamisessa käytetään kyselyn perusteella yleisimmin keinoina dokumenttiaineistoa, haastatteluita, havainnointia ja työssäoppimisjaksoja. Haastatteluissa esiin nousivat kevyet osaamisen kartoittamisen muodot, joita tehdään

pääasiassa asiakasta haastatteleamalla, sekä syvällisemmät osaamisen tunnistamisen mallit (esim. oppilaitosten ammattialakohtainen osaamisen tunnistaminen), joista kummallekin on paikkansa.

Näyttää siltä, että osaamisen tunnistamisen kenttä on pirstaleinen ja suurin ongelma liittyy tiedon kulkuun. Ongelmia aiheuttaa myös selkeiden vastuiden puute. Usea taho kartoittaa ja tunnistaa osaamista, mutta tieto ei kumuloidu minnekään. Tilanne sekä kuormittaa asiakasta että aiheuttaa päällekkäistä työtä eri palveluissa. Luku- ja kirjoitustaidon koulutusta toteuttavat tahot eivät vielä kattavasti käytä Koulutusportti-palvelua, mikä vaikeuttaa tiedon siirtymistä näiden koulutusten suhteen. Lisäksi esimerkiksi vasta vuosina 2018 tai 2019 mukaan tulleet kansalaisopistot hyötyisivät todennäköisesti palvelun käyttöä tukevasta ohjauksesta tai koulutuksesta.

Alueelliset erot osaamisen kartoituksen kattavuudessa ovat huomattavia. Alueilla, joilla on osaamiskeskus, osaamisen kartoittaminen, kartoitusten hyödyntäminen ja niihin liittyvä tiedon siirtyminen toimii paremmin. Näilläkin alueilla osaamiskeskukset eivät kuitenkaan tavoita kaikkia maahan muuttaneita. Yhteistyö TE-toimistojen, oppilaitosten ja työelämän välillä on tärkeää eri alojen osaamisen arvioinnissa. Epämuodollista osaamista ei systemaattisesti tunnisteta missään, siten että tietoa voitaisiin hyödyntää suoraan työllistymisessä. Epämuodollisen osaamisen merkitys ymmärretään laajasti, mutta keinoja sen paketoimiseen osaamistodistukseen tai vastaavaan ei näytä olevan. Eri palveluiden, kuten kotoutumiskoulutuksen tai työpajajakson aikana huomattua erikoisosaamista pyritään hyödyntämään esimerkiksi asiakkaan jatkopolun miettimisessä ja vahvuuksien hahmottamisessa. Ohjauksen osuvuutta vaikeuttaa se, ettei epämuodollista arjessa opittujen taitojen tunnistamista tehdä riittävästi.

Aivan maahantulon alkuvaiheessa monen voi olla vaikea hahmottaa työllistymiseen ja kouluttautumiseen liittyviä vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia. Varhaisessa vaiheessa tehtävää osaamisen tunnistamista edistää se, että kartoitusta tehdään maahan muuttaneen omalla kielellä. Toisaalta haastatteluiden perusteella näyttää siltä, että syvällisemmälle osaamisen tunnistamiselle on tarvetta myös myöhemmin asiakkaan palvelupolulla, etenkin silloin kun sen perusteella tehdään jatko-ohjausta esimerkiksi opintopoluille. Oma osaaminen suhteessa suomalaisiin työmarkkinoihin ja jatkosuunnitelmat hahmottuvat usein vasta sen myötä, kun tiedot eri aloista ja ammateista riittävästi karttuvat. Parhaimmillaan osaamisen tunnistaminen onkin jatkuva prosessi. Tutkintojen tunnistamisen prosesseja kehittämällä voitaisiin etenkin korkeammin koulutettujen työllistymistä nopeuttaa.

Koulutus- ja työllistymispolkujen sujuvuuden kannalta oppimisvaikeuksien ja -valmiuksien, samoin kuin työ- ja toimintakyvyn kartoittaminen olisi tärkeää. Lisäksi osaamisen tunnistamista ei tulisi tehdä mekaanisesti ilman, että sen perusteella varmistetaan tarkoituksenmukainen ohjaus jatkopoluille. Koska osaamisen tunnistamista tehdään pirstaleisesti

eri organisaatioissa eri tavoin ja eri käsitteitä käyttäen, maahan muuttaneiden parissa työskentelevät hyötyisivät yhteisestä osaamisen tunnistamista tukevasta tietojärjestelmästä, tai nykyisten tietojärjestelmien kehittämistä siten, että ne tukisivat osaamisen tunnistamista koskevan tiedon siirtymistä organisaatioiden välillä. Toisena vaihtoehtona esitettiin osaamisportfolioita, jotka siirtyisivät digitaalisesti asiakkaan mukana, jolloin tiedot pysyisivät asiakkaalla ja hän voisi jakaa ne niille toimijoille, joiden kanssa on tekemisissä.

6.2 Tutkimuskysymys 2. Maahan muuttaneiden kotoutumiskoulutuksen kokonaisuuden toimivuus ja kehittäminen

Kotoutumiskoulutuksen osalta tutkimuksen tavoitteena oli selvittää **kotoutumiskoulutuksen järjestämisen tapoja, tarvelähtöisyyttä, eri palveluiden yhdistämisen mahdollisuutta kotoutumiskoulutuksessa sekä nykyisen kotoutumiskoulutuksen järjestämistapojen vahvuuksia ja heikkouksia**. Toinen kotoutumiskoulutukseen liittyvä päätehtävä oli selvittää, **millaisia vaihtoehtoja on järjestää kotoutumiskoulutusta**. Tutkimuksen kotoutumiskoulutusta koskevat tulokset viittaavat suurimmaksi osaksi työvoimakoulutuksena toteutettua kotoutumiskoulutukseen, tosin aina käsitettä ei ole eritelty aineistoa kerätessä.

Kyselyn, asiantuntija- ja tapaustutkimushaastatteluiden ja maakunnallisen tarkastelun perusteella kotoutumiskoulutuksessa on käytössä erilaisia malleja, jotka rakentuvat mm. ELY-keskusten tekemien kilpailutusten ja maahan muuttaneiden määrän perusteella. Ammattialakohtaiset koulutukset ja eri nopeudella etenevien ryhmät toimivat suuremmissa kaupungeissa. Alueilla, joilla asuu vähemmän maahan muuttaneita, on puolestaan käytetty esimerkiksi orientoivia opintoja sekä erilaisia koulutus- ja työllistymismahdollisuuksiin tutustuttavia palveluita koulutuksen odottamisen nivelvaiheessa. Hyviä kokemuksia on saatu ELY-keskusrajat ylittävistä hankinnoista, joiden avulla on voitu järjestää esimerkiksi eri alueilla asuville korkeakoulutetuille omia verkkokoulutusryhmiä. Työ- ja toimintakyvyn haasteita kokevilla ovat olleet hyviä toiminnalliset kotoutumiskoulutukset, mutta osa-aikaisesti opiskelemaan pystyvien kouluttautumismahdollisuuksissa on alueellista vaihtelua.

Tämän tutkimuksen eri aineistojen perusteella kotoutumiskoulutus koetaan uudistuksen jälkeen toimivaksi, moduulimalli hyväksi ja koulutuksen minimistandardit eli kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelma joustavaksi ja opetuksen laatua tukevaksi. Tosin opetussuunnitelman tarjoaman joustavuuden käyttämiseen vaikuttavat palvelujen hankintoihin liittyvät tekijät. Kotoutumiskoulutuksen aikaiseen palveluiden yhdistämiseen vaikuttavat

paikallisen yhteistyön määrä, TE-toimiston ohjausresurssit ja osaaminen sekä muut paikalliset ohjaus- ja neuvontapalvelut materiaaleineen. Työvoimapolitiittisena järjestettävää kotoutumiskoulutusta on pidetty varsin toimivana niin TE-toimiston ammattilaisten (Karinen ym. 2020a) kuin kotoutujienkin (Owal Group 2020) näkökulmasta.

Kuten aiemmissa tutkimuksissa (Huhta 2017; OECD 2018) on havaittu, kotoutumiskoulutuksen kansallinen kielitaitotavoite B1.1 saavutetaan huonosti, etenkin hitaalla polulla. Myös tämän tutkimuksen haastateltavat pitivät kielitaitotavoitteen saavuttamatta jäämistä ongelmallisena koulutukseen ohjautumisen ja opinnoista suoriutumisen kannalta. Kotoutumiskoulutuksen haasteena nähdään aineiston perusteella kilpailutukseen liittyvät tekijät, jotka vaikeuttavat palvelujen pitkäjänteistä tarjoamista ja kehittämistä. Myös nopean työllistymisen korostaminen oppimisen asemesta nähdään haasteena. Tällöin etenkin hitaan polun opiskelijoilla kielitaito sekä suomalaisen yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän tuntemus saattaa jäädä heikoksi, mikä pidemmällä aikavälillä saattaa haitata koulutus- ja työllisyyspoluilla etenemistä.

Omaehtoiseen koulutukseen ohjautumisessa on ollut paikallisesta palvelutarjonnasta johtuvia haasteita. Kotoutumiskoulutusten vaikuttavuutta on pyritty edistämään kannustimille, joilla tuetaan maahan muuttaneiden siirtymistä koulutukseen tai työhön. Koulutukseen siirtymiseen on vaikuttanut myönteisesti myös ammatillisten opintojen kielitaitovaatimusten joustot ja jatkuva hakumahdollisuus.

Kotoutumiskoulutuksen järjestäjien työelämäyhteydet vaihtelevat ja paikallinen työmarkkinatilanne sekä työpaikkojen vastaanottavuus voivat aiheuttaa haasteita siirtymille. Kotoutumiskoulutuksen toimivuutta edistäisi suuremmat mahdollisuudet joustavoittaa sitä paikallisen toimintaympäristön mukaisesti, yhteistyörakenteiden systematisointi, opetusmenetelmien kehittäminen sekä kotoutumiskoulutuksen parempi nivominen jatkokoulutuspoluille ja vapaa-ajan epävirallista kotoutumista tukevaan toimintaan.

6.3 Tutkimuskysymys 3. Kotoutumissuunnitelman saaneiden työikäisten koulutus- ja työllistymispolut ja niiden tuloksellisuus

Koulutus- ja työllistymispolkuja koskevaan päätutkimuskysymykseen vastattiin selvittämällä **a) mitkä ovat tyypillisimpiä palvelupolkuja eri maahanmuuttajaryhmille**. Tehtävänä oli tarkastella, millaisia palvelupolut ovat hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä. Tutkimuksessa tuli selvittää palvelupoluilta poikkeamista maahan muuttaneen taustan sekä alueellisen tarjonnan ja instituutioiden välisten erojen näkökulmasta. Tutkimuksessa

selvitettiin eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja palveluohjauksen toimivuuteen sekä työnantajien tarpeiden huomiointiin liittyviä kysymyksiä. Koulutus- ja työllistymispolkujen näkökulmasta toisena pääkysymyksenä selvitettiin **b) palvelusta toiseen ja työelämään siirtymisen esteitä ja hidasteita sekä kartoitettiin keinoja maahan muuttaneiden palvelupolkujen kehittämiseen ja systematisointiin.**

Tutkimusta varten tehdyn rekisteritutkimuksen mukaan vuosina 2007-2017 kotoutumissuunnitelman sai lähes 82 000 henkilöä. Näistä kotoutumissuunnitelman saaneista enemmistö, eli 60 %, siirtyi kotouttamispalveluihin. Joka neljäs siirtyi kotoutumissuunnitelman laatimisen jälkeen suoraan koulutukseen tai työhön ja 15 prosenttia jäi koulutuksen, työn ja palveluiden ulkopuolelle. Naiset jäivät miehiä useammin koulutuksen, työn ja palvelujen ulkopuolelle eli NEET-polulle. Miehet siirtyivät naisia useammin suoraan työhön tai koulutukseen. Neljä vuotta kotoutumissuunnitelman jälkeen miehistä noin 40 prosenttia ja naisista hieman alle 30 prosenttia oli palkkatyössä. Omaehtoinen opiskelu oli kaikkein yleisin kotoutumiskoulutukseen liittynyt toimenpide.

Rekisteritutkimuksen mukaan melko suuri osa suoraan työhön ja koulutukseen siirtyneistä osallistuu omaehtoiisiin opintoihin ilman muita kotoutumista tukevia palveluita. Tällä ryhmälle tulee varmistaa tarvittaessa riittävät muut kotoutumista tukevat palvelut sekä työllistymistä tukeva palvelutarjonta opinnoista työelämään siirryttäessä. Suoraan työelämään kiinnittyneiden osalta tulee kiinnittää huomiota työllisyyteen myös pidemmällä aikavälillä. Kotoutumiskoulutuksen yhteydessä toteutettu työvoimakoulutus oli yhteydessä parempaan työllistymiseen lyhyellä aikavälillä.

Tyypillisin palvelukokonaisuus oli kotoutumiskoulutuksen ja omaehtoisten opintojen yhdistelmä. Tämän ryhmän työllistymistä tukisi omaehtoisen kouluttautumisen työelämäkytkennän parantaminen ja varhaisemmin toteutetut työllistymistä tukevat toimenpiteet. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat ammatillinen työvoimakoulutus, työkokeilut ja arvioinnit. Näitä palveluita tulisi käyttää aktiivisesti kotoutumiskoulutuksen päättövaiheessa. Myös omaehtoiset opinnot päättävien voi olettaa hyötyvän työllistävistä työvoimapalveluista, mikäli he eivät työllisty. Maahan muuttaneet voisivat lisäksi hyötyä kohderyhmälle räätälöidystä työhönvalmennuspalvelusta tai palkkatuesta. Toimenpiteitä kokonaan työn, koulutuksen ja palveluiden ulkopuolelle päättymisen ehkäisemiseksi tulee kehittää erityisesti naisten ja iäkkäämpien maahan muuttaneiden kohdalla.

Kyselyn, asiantuntija- ja tapaustutkimushaastattelun sekä maakuntakohtaisen tarkastelun perusteella maahantulon peruste, maahan muuttaneen luku- ja kirjoitustaito, suomen kielen taito ja koulutustaso ovat yhteydessä alkukartoituksen jälkeiseen ohjautumiseen kotoutumista tukeviin palveluihin. Nopeasti työhön pyrkivillä kotoutumispolun haasteena on, ettei palvelujärjestelmä tue kunnolla työssä olevien kotoutumista. Korkeasti koulutetuilla edellytykset poluilla etenemiseen ovat lähtökohtaisesti hyvät, vaikka ryhmän sisällä

tilanne vaihtelee. Englanninkieliseen koulutukseen osallistuvat saavat kuitenkin niukasti suomen kielen opetusta. Tämä, sekä korkeasti koulutetuille tarkoitettujen kotoutumis- koulutusten vähäinen polutukseen liittyvä palveluntarjonta vaikeuttavat kuitenkin heidän työllistymistään. Myös maahan muuttaneiden fokusryhmähaastattelujen perusteella korkeasti koulutetut kaipaavat nykyistä monipuolisempaa kielikoulutusta, kuten suomen kielen kursseja pidemmälle edenneille ja työssäkäyville suunnattuja kursseja.

Ammatilliseen koulutukseen pyrkivien tilanne on parantunut valmentavien ja oppimis- valmiuksia tukevien OPVA-opintojen, ammatillisen koulutuksen reformin ja koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisen myötä, mutta haasteena on nimenomaan riittävän ohjauksen saaminen koulutuksen aikana etenkin yhteisten tutkinnon osien (YTO-opinto- jen) suorittamiseen.

Työ- ja toimintakyvyn haasteita kokevien maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspo- luilla etenemistä haittaavat vähäiset kuntoutusmahdollisuudet sekä sopivien mukautettu- jen työtehtävien puute. Työelämän ulkopuolella oleville ovat keskeisiä kuntien ja järjestö- jen palvelut sekä perhekohtaiset kotoutumissuunnitelmat. Kuntien palveluissa on kuiten- kin paljon vaihtelua, eikä työvoiman ulkopuolella olevia aina kyetä ohjaamaan koulutus- ja työllistymispoluille (ks. myös Karinen ym. 2020b). Yksilöllisillä tekijöillä, kuten motivoitumi- sella, on myös merkitystä koulutus- ja työllistymispoluille ohjautumiseen.

Suurilla kaupunkiseuduilla palvelutarjonta ja mahdollisuudet ohjata maahan muuttanut sopivaan koulutusryhmään ovat paremmat. Pienemmissä kunnissa ohjaus saattaa olla henkilökohtaisempaa.

Kaikilla maahanmuuttajaryhmillä työllistymiseen vaikuttavat paikallinen työmarkkinara- kenne ja työnantajien asennoituminen maahan muuttaneiden työllistämiseen. Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut ovat yhteydessä kuntien elinkeinopolitiikkaan sekä paikalliseen yhteistyöhön työmarkkinoilla. Tutkimuksen kysely- ja haastatteluaineisto tuo esille sen, että työnantajien kanssa tehtävä yhteistyö maahan muuttaneiden koulut- tautumisessa ja työllistymisessä on suhteellisen vähäistä. Osa työnantajista on halutto- mia tarjoamaan työharjoittelu-, työkokeilu- tai työpaikkoja maahan muuttaneille, koska ovat huolissaan mahdollisesta suuresta perehdytystarpeesta tai kielitaidon puutteista. Työnantajat eivät myöskään ole tietoisia olemassa olevista tukimahdollisuuksista. Ky- selyn vastaajat kokevat oppilaitosten ja järjestöjen työnantajayhteydet TE-toimistojen yhteyksiä paremmiksi. TE-toimistoissa resurssien puute ja suuret asiakasmäärät yhdis- tettynä heterogeeniseen asiakasryhmään vaikeuttavat työnantajayhteyksien luomista. Työnantajayhteistyö toimii kyselyn perusteella parhaiten työssäoppimisen aikana sekä erilaisten rekrytointiin liittyvien tapahtumien ja koulutusten yhteydessä. Sen sijaan ky- selyyn vastanneista harvempi oli tyytyväinen kotoutumiskoulutuksen aikana tehtävään työnantajayhteistyöhön.

Kirjallisuuskatsauksen mukaan maahanmuuttajien kouluttautumisen ja työllistymisen näkökulmasta on tärkeää ammattilaisten korkeatasoinen osaaminen ja hyvät resurssit tehdä ohjausta, tiedon siirtämisen toimivuus organisaatioiden välillä sekä maahanmuuttajien osallistaminen. TE-toimiston asiantuntijoiden riittämättömät aikaresurssit ohjata maahanmuuttajataustaisia asiakkaita havaittiin myös Karisen ym. (2020a) ja Hagmanin ym. (2020) selvityksissä. Tarve asiakastyötä tekevien ammattilaisten osaamisen vahvistamiselle nousi esiin Ala-Kauhaluoman ym. (2018) tutkimuksessa, jossa esitettiin kriittisiä näkemyksiä TE-toimiston asiantuntijoiden aikaresurssista, osaamisesta ja mahdollisuuksista perehtyä asiakkaan tilanteeseen ja ohjata heitä oikeille poluille. Karisen ym. (2020a) mukaan TE-toimiston asiantuntijat kuitenkin itse arvioivat, että vuorovaikutus, tarkoituksenmukainen ohjaus ja työkyvyn huomioiminen ovat korkealla tasolla.

Ohjauksen edellytyksenä on toimiva tiedonvaihto ja eri organisaatioiden yhteistyönä laadittavat suunnitelmat. Kyselyn perusteella maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja vaikeuttavat mm. kielenoppimiseen, koulutukseen ohjautumiseen ja toimeentuloon liittyvät haasteet. Kunnissa tehtäviä alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia pidetään perusteellisempina kuin TE-toimistoissa tehtäviä, mutta toisaalta niitä tehdään määrällisesti vähän, kuten myös Karisen ym. (2020b) selvityksessä todettiin. Koulutuksen aikana annettu tuki, kotoutumiskoulutuksessa kielikoulutuksen toimivuus ja työelämäyhteydet edistävät maahanmuuttajien työllistymistä. Paikallisella tasolla toimiva käytäntö on säännöllisesti kokoontuvat työryhmät, joissa eri sektoreiden edustajat vaihtavat kokemuksia ja suunnittelevat yhdessä palveluntarjontaa.

Yhteistyön ja organisaatioiden välisen tiedonvaihdon parantamisen tärkeydestä kertoo myös se, että eri tahojen näkemykset palvelujen toimivuudesta ja kehittämistarpeista vaihtelevat. Vaikuttaa siltä, että onnistuneimpana pidetään toimintaa, joka tunnetaan parhaiten, eli usein organisaation omaa toimintaa. Monet toimijat myös tarkastelevat kenttää suhteellisen kapeasta näkökulmasta, esimerkiksi jonkin tietyn kohderyhmän tai palvelun osalta.

Aiemmissa tutkimuksissa (esim. Owl Group 2020) ja kotoutumiskoulutuksista koottujen OPAL-palautteiden perusteella maahanmuuttajat ovat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin. Nyt toteutettua tutkimusta varten haastatellut maahan muuttaneet henkilöt olivat tyytymättömiä TE-palveluista saamaansa ohjaukseen ja kotoutumiskoulutukseen. Myös työpaikatyöskentelyssä tuli esiin, että maahanmuuttajien mielestä ohjauksessa on paljon parantamisen varaa.

Palveluiden välisiin siirtymiin vaikuttavat rahoitusmallit, jotka perustuvat esimerkiksi koulutuksessa OKM:n alaisin järjestämislupiin ja TE-palveluissa kilpailutuksiin. Vuosina 2017–2018 toteutetut koulutusjärjestelmään, kotoutumiskoulutukseen ja maahanmuuttajien työllistymiseen liittyvät uudistukset ovat vaikuttaneet pääosin myönteisesti maahan

muuttaneiden koulutus- ja työllistymismahdollisuuksiin. Tämän tutkimuksen moninäkökulmaisen aineiston valossa uudistuksia pidettiin tarpeellisina, mutta toimeenpanon osalta tuli ilmi myös kriittisiä näkemyksiä. Nämä koskivat etenkin lukutaitokoulutusten pituutta ja järjestämistä sekä ammatillisissa kouluissa tarjottavaa kielellistä tukea. Tulokset poikkeaa esimerkiksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tutkimuksen tuloksista, joiden mukaan lukutaitokoulutuksessa, aikuisten perusopetuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa tehdyt uudistukset ovat toteutuneet varsin onnistuneesti, vaikka kehittämistarpeitakin ilmeni (Hievanen ym. 2020, 133–139).

Työssäoppimiseen ja tutkinnon osien suorittamiseen tulisi tarjota enemmän mahdollisuuksia. Työllistymisen edistämiseksi olisi tärkeää, että myös henkilöt, joilla on ammatillista osaamista, mutta joilta puuttuu perusasteen koulutus, suorittaisivat sen. Tutkimustavasta varsin tehdyin maahan muuttaneiden parissa työskenteleville ammattilaisille tehdyn kyselyn perusteella palvelupolkuja voitaisiin parantaa kehittämällä henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa, lisäämällä aikuisille tarkoitettua koulutustarjontaa, työelämälähtöistä oppisopimus- ja rekrytointikoulusta, kunnan palvelutarjontaa sekä monialaisia palveluja, joissa ovat mukana TE-toimistot ja oppilaitokset.

Maahan muuttaneiden työllistymis-, koulutus- ja palvelupolkujen tarkastelun päätteeksi eri aineistojen analyysin synteessin pohjalta tunnistettiin yhteensä viisi koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkaulaa eli sellaista yhteiskunnallista ilmiötä tai palvelujärjestelmiin liittyvää epäkohtaa, jotka olennaisella tavalla hidastavat tai estävät maahanmuuttajien kouluttautumista tai työllistymistä. Nämä pullonkaulat ovat osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen, palveluiden asiakaslähtöisyyden puute, toimeentuloon liittyvät haasteet, kielteiset asenteet maahan muuttaneita kohtaan sekä koulutus- ja työllistymispalveluiden riittämätön tarjonta. Koulutus- ja työllistymispolkujen sujuvoittamiseksi olisi palvelujärjestelmän kehittämisen lisäksi tarpeen myös maahan muuttaneisiin kohdistuviin kielteisiin asenteisiin vaikuttaminen.

7 Suositukset

Esitämme tässä luvussa keskeisimmät tutkimuksesta nousseet maahan muuttaneiden kouluttautumista ja työllistymisen sujuvoittamista koskevat suositukset. Näissä suosituksissa on otettu huomioon soveltuvien osien lisäksi myös työpajoissa ja fokusryhmähaastatteluissa esitettyjä pullonkaulojen ratkaisuehdotuksia.

Vastuunjaon epätarkkuus ja puutteellinen tiedonkulku toimijoiden välillä, sekä asiakkaiden tarpeiden moninaisuus, aiheuttavat ongelmia maahan muuttaneiden osaamisen tunnistamisessa, kotoutumiskoulutuksessa ja koulutus- ja työllisyyspoluilla. Näitä ongelmia ja niihin liittyviä suosituksia konkretisoidaan alla. Useimmat alla esiteltävistä suosituksista liittyvät eri toimijoiden väliseen vastuunjakoon, tiedonkulkuun ja asiakkaiden moninaisten tarpeiden huomioimiseen.

Kussakin alaluvussa nimetään yksi tai useampi haaste tai ongelma, johon annetut suositukset liittyvät. Haastetta seuraavan nuolen jälkeen kuvataan ratkaisu yleisellä tasolla lyhyesti. Varsinaiset suositukset on koottu tämän jälkeen luetelmamuotoon.

7.1 Osaamisen tunnistaminen

Yksilön osaamisesta ei saada kattavaa kuvaa. → Systematisoidaan osaamisen kartoittamista ja parannetaan sen kattavuutta.

- Kehitetään osaamiskartoitusta osana kotoutumiskoulutusta
- Kehitetään ja levitetään kevyitä osaamisen tunnistamisen malleja ja hyödynnetään olemassa olevia tietojärjestelmiä.
- Kartoitetaan asiakkaan osaamista polun eri vaiheissa. Esimerkiksi tunnistetaan ammattialakohtaista osaamista eri yhteyksissä kuten opintojen henkilökohtaistamisen yhteydessä (esim. tietylle alalle hakeutuessa) sekä työpaja- tai osaamiskeskustoiminnassa. Otetaan työnantajat mukaan työvoimapalveluissa ja oppilaitoksissa toteutettavaan osaamisen tunnistamisen prosessiin ja lisätään työelämälähtöisiä opintoja ja osatutkintoja osaamisen täydentämiseksi. Näin voidaan myös parantaa osaamisen ja työmarkkinoiden tarpeen kohtaantoa.
- Liitetään varhaisessa vaiheessa tapahtuvaan osaamisen tunnistamiseen kieli-, koulutus- ja työkokemuksen selvittämisen lisäksi tarvittaessa kartoitus elämäntilanteesta sekä työ- ja toimintakyvystä. Järjestetään tarvittaessa ohjaus riittävien palveluiden, kuten sosiaali- ja terveyspalvelujen, piiriin.

Osaamisen kartoituksesta syntyvä tieto siirtyy huonosti koulutusasteelta toiselle ja organisaatioiden välillä. → Luodaan yhtenäinen tietojärjestelmä, joka palvelee kaikkia toimijoita ja näiden välistä tiedonvaihtoa.

- Kehitetään yhtenäinen osaamisen tunnistamista tukeva tietojärjestelmä, joka palvelee kaikkia maahan muuttaneita riippumatta siitä, minkä organisaation asiakkaana he ovat, ja jonka avulla tieto siirtyy organisaatioiden välillä.
- Varmistetaan että osaamista koskeva tieto välittyy tietojärjestelmässä TE-toimiston alkukartoituksista oppilaitoksiin ja oppilaitosten välillä. Käytettävän tietojärjestelmän tulisi kattaa myös kuntien asiakkaat.
- Kirjataan tietojärjestelmään tiedot myös asiakkaiden opintojen edistymisestä ja siten, että järjestelmää pystyy hyödyntämään myös kotoutumisajan ylittäneiden asiakkaiden asioissa.
- Yhtenä mahdollisuutena on nimetä osaamiskartoitus palveluksi, josta kotoutuja saa esim. Koski-palvelun yhteyteen tallennettavan digitaalisen dokumentin, jota hän voi hyödyntää työnhaussa ja eri koulutusasteilla.
- Hyödynnetään esimerkiksi työllisyyden kuntakokeiluja tietojärjestelmän kehittämiseen ja kokeiluun.

7.2 Kotoutumiskoulutus

Kotoutumiskoulutus ei toteudu kaikkien asiakasryhmien kannalta tarkoituksenmukaisesti. → Lisätään kotoutumiskoulutuksen joustavuutta, jotta se soveltuu paremmin erilaisiin elämäntilanteisiin ja tarpeisiin.

- Tunnistetaan kotoutumiskoulutuksen yhteydessä työ- ja toimintakyvyn tuen tarve ja mahdolliset oppimisvaikeudet sekä ohjataan opiskelija riittävän, monialaisen tuen piiriin.
- Taataan mahdollisuus omatahtiseen oppimiseen ja joustoon kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan puitteissa, jos esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn haasteet niin vaativat.
- Helpotetaan perhevapaalla olevien kotoutujien osallistumista kotoutumiskoulutukseen järjestämällä heille soveltuvia opiskelumahdollisuuksia (esim. koulutusta, jonka yhteydessä on järjestetty lastenhoito).
- Tehdään kotoutumiskoulutuksiin osallistuminen käytännössä mahdolliseksi myös niille, joiden kotoutumissuunnitelma ei ole enää voimassa. Tätä voivat tarvita esimerkiksi kotona lapsia hoitaneet vanhemmat tai nopeasti työuralle siirtyneet henkilöt, joiden työsuhde päättyy, ja joilla silloin on tarvetta esimerkiksi kieliopintoihin uudelleen työllistymisen tueksi.
- Lisätään luku- ja kirjoitustaitokoulutuksen saatavuutta.

- Laajennetaan ja monipuolistetaan kielikoulutusten tarjontaa siten, että se soveltuu paremmin erilaisille asiakasryhmille ja erilaisiin elämäntilanteisiin, kuten esimerkiksi kotoutumisajan ylittäneille, työelämän ulkopuolella oleville, työssäkäyville, korkeasti koulutetuille sekä henkilöille, joilla on heikot opiskeluvalmiudet.
- Helpotetaan työn ja opiskelun yhdistämistä (mm. oppisopimukset, palkkatuki, ja kotoutumiskoulutuksen aikainen työskentely).

7.3 Koulutus- ja työllisyyspolkujen sujuvoittaminen

Poluilla etenemisen pullonkauloja on monia ja ne koskettavat eri asiakasryhmiä eri tavoin. -> Otetaan eri asiakasryhmien tarpeet palvelujen kehittämisessä tietoisemmin huomioon. Parannetaan toimijoiden kokonaiskuva palveluista, jotta palveluja on helpompi hahmottaa polkuina eri asiakasryhmien näkökulmasta.

- Syvennetään ymmärrystä eri asiakasryhmien tarpeista ja ryhmille ominaisista pullonkauloista, jotta poluille ohjaaminen ja palvelujen tarjonta voidaan tehdä mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti (esimerkkejä eri asiakasryhmistä ovat: 1 nopeasti työhön pyrkivät, 2 korkeasti koulutetut, 3 ammatilliseen koulutukseen suuntaavat, 4 henkilöt, jotka tarvitsevat perustaitojen vahvistamista, 5 henkilöt, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita, 6 työvoiman ulkopuolella olevat, kuten kotivanhemmat).
- Lisätään erilaisten koulutusmuotojen ja polkumallien tunnettuutta TE-palveluissa, kunnissa ja oppilaitosten sisällä, jotta maahan muuttaneelle voidaan tarjota juuri hänelle sopivat koulutusmahdollisuudet.
- Luodaan yhdenvertaisuuden lisäämiseksi ja ohjaamisen sujuvoittamiseksi yhtenäiset mallipohjat esim. kotoutumissuunnitelman laatimiseksi ja varmistetaan että ne otetaan laajasti käyttöön.
- Lisätään työ- ja toimintakykyä tukevien sosiaali- ja terveysten palvelujen, kuten kuntoutuksen tarjontaa. Esimerkkinä ammatillista kuntoutusta ja suomen kielen opetusta yhdistävä, Kelan pilotoima Mahku-kuntoutus.

Alueelliset erot kotoutumispalvelujen tarjonnassa ovat suuria, mikä asettaa asiakkaat eri-arvoiseen asemaan. -> Ylläpidetään palvelutarjonnan ja niiden kysynnän alueellista tilannekuvaa ja suositaan laajoja alueellisia yhteistyöfoorumeita.

- Luodaan päivittyvät tilannekuvat ja alueelliset profiilit palveluiden kysynnästä ja tarjonnasta, jotta asiakkaiden tarpeisiin voidaan vastata mahdollisimman hyvin eri alueilla.
- Hyödynnetään olemassa olevia hyviksi havaittuja osaamisen tunnistamisen ja kotoutumisen työkaluja valtakunnallisesti ja eri alueilla käytännön ohjaustyössä ja palvelupolkujen kehittämisessä. (vrt. OPH:n osaamisen tunnistamisen työkalu <https://>

www.oph.fi/fi/tutkinnon-tunnustaminen-vaihe-vaiheelta, Kainuun Polku-ohjausmalli <http://www.polkuohjausmalli.fi/ohjaajan-avuksi/ohjausmalli/laadi-kotoutumispolku/>)

- Kehitetään valtakunnallisia tietojärjestelmiä ja eri alustojen rajapintoja, jotta paikallinen palvelutarjonta tulee myös valtakunnallisesti esille. Tietojärjestelmien kautta maahan muuttaneet löytävät helpommin itselleen sopivia koulutuksia.
- Tuetaan paikallista yhteistyötä yhteistyöfoorumein. Säännölliset yhteistyöfoorumit mahdollistavat palvelutarjonnan koordinoinnin ja kehittämisen kokonaisuutena.
- Hyödynnetään paikallisten koulutusorganisaatioiden, etenkin ammatillisten oppilaitosten verkostoja tiiviin yhteistyön luomiseksi elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden paikallisten toimijoiden kanssa.

Asiakkaiden tarpeita ei riittävästi huomioida koulutus- ja työllisyyspalvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa → Parannetaan asiakaspalautteen keräämistä ja hyödyntämistä. Vahvistetaan asiakkaiden toimijuutta palvelujen käyttäjinä ja niiden kehittäjinä.

- Parannetaan TE-palveluiden seurantaan, asiakaspalautteen keruuta ja palautteen hyödyntämistä kehittämistyössä. Käytetään palautteen keruussa eri kanavia, esimerkiksi fokusryhmiä, kyselyitä, asiakasraateja ja kokemusasiantuntijoita. Varmistetaan, että palautetta on mahdollista antaa palveluntarjoajasta riippumatta, anonymisti ja palvelun saamisen vaarantumatta.
- Parannetaan palvelupolkujen käyttäjälähtöisyyttä kehittämällä työllisyys- ja koulutuspalveluita yhdessä palveluiden käyttäjien kanssa esim. palvelumuotoilun menetelmin. Hyödynnetään lisäksi myös olemassa olevaa tutkimustietoa ja muuta palvelupolkuja koskevaa tietoa.
- Vahvistetaan palveluntuottajien työelämän ja palvelujärjestelmän tuntemusta yli sektorirajojen.
- Tuetaan palveluntuottajien ohjauksellista työtettä.
- Lisätään maahan muuttaneiden tietämystä esimerkiksi osaamisen tunnistamisen portfolioista ja muista itsenäisesti käytettävistä ”osaamistodistuksista” työnhaun tukena.
- Hyödynnetään esimerkiksi palvelusetelien käyttöä asiakkaan palvelupolulla.

Perustyötä tekevien ammattilaisten osaaminen vaihtelee. Maahanmuuttotyöhön liittyvä osaaminen saattaa keskittyä harvoille ammattilaisille. → Vahvistetaan organisaatioiden kykyä vastata asiakaskunnan monimuotoisuuteen.

- Vahvistetaan maahan muuttaneiden parissa työskentelevän henkilöstön ammatillista osaamista, esim. ohjausosaamista.
- Tarjotaan henkilöstölle koulutusta erilaisista kulttuuritaustoista tulevien asiakkaiden kohtaamiseen.

- Varmistetaan, että organisaatiolla on osaamista ohjauksen tarjoamiseen myös muulla kuin suomen kielellä.
- Vahvistetaan organisaatioiden osaamista lisäämällä henkilöstön monimuotoisuutta mm. maahan muuttaneita rekrytoimalla.
- Kehitetään poikkihallinnollista verkostotyötä.
- Varmistetaan, että maahan muuttaneiden kanssa tehtävällä työllä on organisaatioiden johdon tuki ja että se on koko organisaation läpileikkaavaa toimintaa.

TE-palvelut eivät riittävästi tue maahan muuttaneita työllistymispoluilla. → Järjestetään TE-palveluiden työtä uudelleen, jotta työntekijöiden on mahdollista palvella maahan muuttaneita tehokkaammin.

- Varmistetaan TE-toimistojen riittävä resursointi ja organisoidaan työ niin, että aidosti yksilöllinen ohjaus olisi käytännössä mahdollista.
- Organisoidaan TE-toimiston työ siten, että asiakas voisi pääsääntöisesti asioida saman virkailijan kanssa, jolloin hänen osaamisensa ja tarpeensa voidaan paremmin huomioida ja hänelle voidaan tarjota tarkoituksenmukaista ohjausta asiakassuhteen alusta alkaen.
- Lisätään TE-palveluiden joustavuutta ja virkailijan tilannekohtaisen harkinnan mahdollisuutta, jotta asiakkaan osaaminen saadaan hyödynnettyä työmarkkinoilla nopeasti.
- Kartutetaan ja syvennetään TE-palveluissa esim. virkailijoiden erikoistumisen kautta eri ammattialoja koskevaa osaamista, jotta asiakkaille voidaan tarjota heitä hyödyttävää tukea.

Työnantajilla voi olla korkea kynnys työllistää maahan muuttaneita. → Kannustetaan työnantajia maahan muuttaneiden rekrytointiin ja tuetaan maahan muuttaneita työllistäviä työpaikkoja.

- Luodaan työnantajille kannusteita maahan muuttaneiden rekrytointiin, esimerkiksi tarjoamalla tukea tai kompensatiota siihen, että työntekijä voi osallistua työajalla kielikoulutuksiin.
- Tiedotetaan työnantajille palveluista, jotka tukevat maahan muuttaneiden työssäkäyntiä. Esimerkkejä näistä palveluista ovat työnantajaa ja työntekijää tukevat työhönvalmentajan palvelut, työolosuhteiden järjestelytuki sekä kansainvälinen työyhteisö –valmennus.
- Organisoidaan yhdenvertaisemman ja moninaisemman työelämän edistämiseksi valtakunnallisia kampanjoita, joissa työntekijä- ja työnantajajärjestöt ovat näkyvästi mukana. Kampanjan kohteina voi olla esim. rekrytointisyrjintä ja ns. juniorisaation kitkeminen. Juniorisaatiolla tarkoitetaan ilmiötä, jossa toisessa maassa urapolulla jo edennyt ammattilainen voi toistuvasti tulla palkatuksi tehtäviin, joissa hän rinnastuu vasta-alkajiin.

LÄHTEET

- Ahmad A (2019). When the Name Matters: An Experimental Investigation of Ethnic Discrimination in the Finnish Labor Market. *Sociological Inquiry* 90:3, 468–496.
- Aho S, Mäkiäho A (2017). Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Airas M, Delahunty D, Laitinen M, Saarilampi ML, Sarparanta T, Shemsedini G, Stenberg H, Vuori H, Väättäinen H (2019). Taustalla on väliä. Ulkomaalaistaustaiset opiskelijat korkeakoulupolulla. Julkaisut 22:2019. Helsinki: Kansallisen koulutuksen arviointikeskus.
- Ala-Kauhaluoma M, Pitkänen S, Ohtonen J, Ramadan F, Hautamäki L, Vuorento M, Rinne H (2018). Monimielinen tutkimus kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018. Helsinki: Eduskunta.
- Almega (2019). Linkki: <https://www.almega.se/etableringsjobb/>
- Andersson Joona P (2020). Aktiviteter för flykting och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2020:4. Uppsala: Ehof grafiska AB. Saatavissa: <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2020/r-2020-4-aktiviteter-for-flykting--och-anhorigin-vandrare-inom-etableringsprogrammet.pdf>
- Arbetsförmedlingen (2020). Snabbspår. saatavissa: <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/stod-och-ersattning/stod-a-o-snabbspar>
- Arbetsförmedlingen (2019). Arbetsförmedlingens nulägesbedömning av arbetet med snabbspår. Saatavissa: <https://mb.cision.com/Public/1326/2741772/a9e52a874025498c.pdf>
- Arbetsförmedlingen (2018). Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget. Saatavissa: <https://mb.cision.com/Public/1326/2659366/9b818536c78a34dd.pdf>
- Arksey H, O'Malley L (2005). Scoping studies. Towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology* 2005; 8: 19–32.
- Arola T (2015). Maahanmuuttajataustaisen tutkinnon suorittajan henkilökohtaistaminen näyttötutkinnoissa. Tampere: Tampere University Press.
- Asikainen, E. (toim.) (2020). Sivuääniä. Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkostotoimijoiden näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. ELY-keskusten raportteja 29/2020. Saatavissa: <https://www.doria.fi/handle/10024/178265>
- Bontenbal I, Lillie N (2019). The Role of the Third Sector in the Labour Market Integration of Migrants, Refugees and Asylum Seekers in Finland. SIRIUS WP4 national report.
- Busk H, Jauhiainen S, Kekäläinen A, Nivalainen S, Tähtinen T (2016). Maahanmuuttajat työmarkkinoilla: tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 06/2016. Saatavissa <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131159/>
- Celik, S, Persson J, Karlsson L (2020). Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut Ruotsissa : Kolmen toimenpiteen kartoitus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:41. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-920-2>
- Colquhoun HL, Levac D, O'Brien KK, Strauss S, Tricco AC, Perrier L, Kastner M, Moher D (2014). Scoping reviews. Time for clarity in definition, methods, and reporting. *Journal of Clinical Epidemiology* 2014; 67 (12): 1291–1294.
- Eronen A, Härmälä V, Jauhiainen S, Karikallio H, Karinen R, Kosunen A, Laamanen JO, Lahtinen M (2014). Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Eskola M, Tiainen M, Oosi O, Karinen R (2016). Kotouttamisen kumppanuusohjelma: Kotouttaminen on kumppanuutta – tule mukaan. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Eurostat 2020. Migrant integration statistics – labour market indicators. Saatavissa: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_%E2%80%93_labour_market_indicators#Unemployment
- Gaufrin K, Eveliina L (2017). Working for Integration – A Comparative Analysis of Policies Impacting Labour Market Access among Young Immigrants and Refugees in the Nordic Countries. CAGE project report.

- Hagman N, Laitinen-Saunio A, Asikainen E (2020). "Enemmän aikaa ja pysyvyyttä, että asiakasta ei aina lähetetä pois, jollekin toiselle taholle". Työ- ja elinkeinotoimiston asiantuntijoiden ja esihenkilöiden käsityksiä maahan muuttaneiden ohjauksesta. Raportteja 01/2020. Kouvola: Kaakkois-Suomen ELY.
- HE 140/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_140+2017.pdf.
- Hievanen R, Frisk T, Väättäin H, Mustonen K, Kaivola J, Koli A, Liski S, Muotka V, Wikman-Immonen A (2020). Maahanmuuttajien koulutuspolut – Arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta. Julkaisut 11/2020. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
- Huhta A, Tammelin-Laine T, Hirvelä T, Neittaanmäki R, Stordell E (2017). Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen tulosten ennustaminen lähtötason arviointien perusteella. Aikuiskasvatus, 37 (3), 190-204, 248.
- Kananen M, Sotkasiira T (2015). "They're Here and We're Going to Have to Do the Best We Can": Integration of Somali Immigrants in Lieksa and Fort Morgan. Teoksessa Heikkilä E, Kostianen A, Leinonen J, Söderling I (toim.) Participation, Integration, and Recognition: Changing Pathways to Immigrant Integration, 44–57. Migration Studies C 24. Histories 4. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Karinen R, Kortelainen J, Luukkonen T, Jauhola L (2020a). Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:31. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Karinen R, Kortelainen J, Luukkonen T, Jauhola L (2020b). Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:32. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Karinen R, Luukkonen T, Kortelainen J, Korhonen N, Luomala N (2020c). "Kaikki toimi kohdallani" - Selvitys kotoutumispalveluita koskevista näkemyksistä. Uudenmaan ELY-keskuksen raportteja 24/2020. Helsinki: Uudenmaan ELY-keskus.
- Karinen R (2013). Osallisena Suomessa -hankkeen arviointiraportti. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kettunen P (2020). Kuntien maahanmuuttopalvelut: haasteita ja hyviä käytäntöjä. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Kokkonen L, Pöyhönen S, Reiman N, Lehtonen T (2019). Sosiaaliset verkostot ja kielenoppiminen: kohti uutta ajattelua kotoutumiskoulutuksessa. Teoksessa Kazi V, Alitolppa-Niitamo A, Kaihovaara A (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kosonen R, Saari E, Aaltonen S, Heponiemi T, Jauhiainen S, Kankaanpää R, Palander J, Pöllänen P, Steel T, Yijälä A (2019). Maahanmuuttajat osalliseksi ja työhön. Policy Brief Suomen akatemia.
- Kyhä H. (2011). Koulutetut maahanmuuttajat työmarkkinoilla. Tutkimus korkeakoulututkinnon suorittaneiden maahanmuuttajien työllistymisestä ja työurien alusta suomessa. Turku: Turun yliopisto.
- Kärkkäinen K (2017). Learning, Teaching and Integration of Adult Migrants in Finland. Jyväskylä Studies In Education, Psychology And Social Research 594. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Laki ammatillisesta koulutuksesta. 531/2017.
- Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista. 916/2012.
- Laki kotoutumisen edistämisestä. 1386/2010.
- Lehtoaro S, Hietapakka L, Kaihlanen A, Heponiemi T, Aalto AM (2018). Ammatillinen koulutus ja kielikoulutus edistävät ulkomaalaistaustaisten hoitajien ja lääkäreiden työllistymistä Suomessa – tuloksia Monikulttuurinen hoitajan ja lääkärin työ - tutkimuksesta. Tutkimuksesta tiiviisti 13. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Lehtonen T, Reiman N (2019). Kotoutumiskoulutus muuttaa muotoaan: akateemisia taitoja rakentamassa. Kieli, koulutus ja yhteiskunta, 10(5).
- Leinonen J (2019). Muuttoliikebibliografia. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Lepola L (2017). Ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajille järjestämä korkeakouluopintoihin valmentava koulutus vuosina 2010-2017. Julkaisut 2017:15. Helsinki: Kansallisen koulutuksen arviointikeskus.
- Martelin T, Nieminen T, Väänänen A, Toivanen M (2020). Työ ja työllistymisen esteet. Teoksessa Kuusio H, Sepänen A, Jokela S, Somersalo L, Lilja E (toim.) Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa – FinMonik-tutkimus 2018–2019. Raportti 1/2020. Helsinki: THL, 49–60.
- Matinheikki-Kokko K (2018). Maahanmuuttajataustaisten ammattilaisten täydennyskoulutus haastaa ammatillisen opettajuuden. Ammattikasvatuksen aikakauskirja, 20(4), 106–114.

- Mattila M, Björklund K (2013). Tomaatteja, teollisuutta ja monikulttuurisuutta. Aluekeskuksen tutkimuksia nro 5. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Nordiska ministerrådet (2018). Nyanlända kvinnors etablering, TemaNord 2018:520. Print 100: Tanska Saata-
vissa: <https://oxfordresearch.se/wp-content/uploads/2018/04/Nyanlända-kvinnors-etablering.pdf>
- Statskontoret (2019). Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Ar-
betsförmedlingens verksamhet. Saatavissa: [http://www.statskontoret.se/globalassets/publikatio-
ner/2019/201901.pdf](http://www.statskontoret.se/globalassets/publikatio-
ner/2019/201901.pdf)
- Nordiska ministerrådet (2018). Nyanlända kvinnors etablering, TemaNord 2018:520. Saatavissa: [https://ox-
fordresearch.se/wp-content/uploads/2018/04/Nyanl%C3%A4nda-kvinnors-etablering.pdf](https://ox-
fordresearch.se/wp-content/uploads/2018/04/Nyanl%C3%A4nda-kvinnors-etablering.pdf)
- OECD (2018). Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Fin-
land. Paris: OECD Publishing.
- Oivo T, Kerätär R (2018). Selvityshenkilöiden raportti. Osatyökykyisten reitit työllisyyteen -etuudet, palvelut,
tukitoimet. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019). Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi. Kipupisteet ja toimen-
pide- esitykset III. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:1. Helsinki.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2017a). Maahanmuuton vastuukorkeakoulutoiminta. Opetus- ja kulttuuri-
ministeriön julkaisuja 2017:38. Helsinki.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2017b). Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi. Kipupisteet ja toimen-
pide- esitykset II. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:5. Helsinki.
- Opetushallitus (2012). Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet.
Määräys ja ohjeet 2012:1. Helsinki.
- Opetushallitus (2015). Arvioinnin opas 2015. Ammatillinen peruskoulutus. Näyttötutkinnot. Helsinki. Saata-
vissa: https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/168848_arvioinnin_opas_2015.pdf
- Opetushallitus (2017). Päivitetyt kotoutumiskoulutuksen toteutusmallit 2017. Helsinki.
- Opetushallitus (2020). Ulkomailla suoritettujen tutkintojen tunnustaminen -si-
vusto. Saatavissa: [https://www.oph.fi/fi/palvelut/tutkintojen-tunnustaminen/
ulkomailla-suoritettujen-tutkintojen-tunnustaminen-suomessa](https://www.oph.fi/fi/palvelut/tutkintojen-tunnustaminen/
ulkomailla-suoritettujen-tutkintojen-tunnustaminen-suomessa)
- Opetushallitus (2020). Tutkintojen tunnustaminen -sivusto. Saatavissa: [https://www.oph.fi/fi/palvelut/
tutkintojen-tunnustaminen](https://www.oph.fi/fi/palvelut/
tutkintojen-tunnustaminen)
- Owal Group (2018). Selvitys kotoutumiskoulutuksen malleista Turussa ja pääkaupunkiseudulla. Helsinki: Uu-
denmaan ELY-keskus.
- Pusa ML (2015). Maahanmuuttajien osaaminen käyttöön – tunnistamisen lähtökohtia ja hyviä käytäntöjä.
Teoksessa Metsänen R, Pynnönen P, Kähkönen K (toim.) Esteettä eteenpäin – maahanmuuttajien osaami-
sen arviointia haku- ja valintavaiheessa, 23–30. Hämeenlinna: Hämeen ammattikorkeakoulu.
- Puukko M, Vuori H, Kuukka K (toim.) (2019). Tiellä parempaan: Maahanmuuttajien koulutukseen integroitumi-
sen hyviä käytäntöjä. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisu 14:2019. Saatavissa: [https://karvi.fi/
app/uploads/2019/05/KARVI_1419.pdf](https://karvi.fi/
app/uploads/2019/05/KARVI_1419.pdf)
- Pääministeri Sipilän hallitusohjelma (2015). Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategi-
nen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki.
- Pöyhönen S, Suni M, Tarnanen M (2019). Kieli kotouttamispolitiikan ytimessä. Aikuiset maahanmuuttajat mat-
kalla työelämään. Teoksessa Saarinen T, Nuolijärvi P, Pöyhönen S, Kangasvieri T (toim.) Kieli, koulutus, poli-
tiikka. Monipaikkaisia käytänteitä ja tulkintoja, 257–285. Tampere: Vastapaino.
- Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2019a). Etableringsjobb. ds 2019:13. Saatavissa:
[https://www.regeringen.se/4adac2/contentassets/fde2bb9886d64a01bd3bc9eeabb2690c/etablerings-
jobb-ds-2019.13.pdf](https://www.regeringen.se/4adac2/contentassets/fde2bb9886d64a01bd3bc9eeabb2690c/etablerings-
jobb-ds-2019.13.pdf)
- Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2019b) Etableringsjobb (ds 2019:13). Saatavissa: [https://www.regeringen.se/4adac2/contentassets/fde2bb9886d64a01bd3bc9eeabb2690c/etablerings-
jobb-ds-2019.13.pdf](https://www.regeringen.se/4adac2/contentassets/fde2bb9886d64a01bd3bc9eeabb2690c/etablerings-
jobb-ds-2019.13.pdf)
- Rinne H, Pitkänen S, Vuorento M, Ala-Kauhaluoma M (2018). Kotoutumissuunnitelma ja työllistyminen. Edus-
kunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2018. Helsinki: Eduskunnan tarkastusvaliokunta.
- Ronkainen R, Suni M (2019). Kotoutumiskoulutus kielikoulutuksena: kehityslinjat ja työelämäpainotus. Teok-
sessa Kazi V, Alitolppa-Niitamo A, Kaihovaara A (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusar-
tikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Sarvimäki M, Hämäläinen K (2016). Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market
Programs. Journal of Labor Economics, 34 (2), 479–508.

- Sarvimäki M, Hämäläinen K (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market programs. *Journal of Labor Economics*, 34(2), 479 – 508.
- Sarvimäki M, Hämäläinen K (2010). Assimilating immigrants. The impact of an integration program. Discussion Paper No. 306 Helsinki Center of Economic Research.
- Seilonen M, Suni M (2016). Ohjeita, tietoa ja turvaa kielen keinoin. Ulkomailta palkatut sairaanhoitajat ammatillista suomen kielen taitoaan osoittamassa. *Lähivertailuja, Lähivördlusi* 26, 450–480.
- Sisäasiainministeriö (2013). Maahanmuuton tulevaisuus. Työryhmän ehdotus. Helsinki.
- Sotkasiira T (2018). Kotoutumista vai hyvinvointia? Metafora-analyysi syrjäseutujen kotopalveluista. Hiitola J, Anis M, Turtiainen K (toim.) *Maahanmuutto, palvelut ja hyvinvointi: kohtaamisissa kehittyviä käytäntöjä*, 30–52. Tampere: Vastapaino.
- Statskontoret (2019). Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet. Saatavissa: <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2019/201901.pdf>
- Lehmuskunnas P, Kärpänä J, Roth S, Sandqvist S, Hietikko M (2020). Selvitys maahanmuuttajien rekrytoinnista. Uudenmaan ELY-keskus raportteja 9/2020. Saatavissa: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/178315/Selvitys%20maahanmuuttajien%20rekrytoinnista.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Tarnanen M, Pöyhönen S, Lappalainen M, Haavisto S (2013). Osallisena Suomessa. kokeiluhankkeiden satoa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus ja Suomen Kulttuurirahasto.
- Teräs M, Lasonen J (2015). Osaamisen tunnustamista vai osaamisen ohittamista? Maahanmuuttajat suomalaisessa työelämässä. Metsänen R, Pynnönen P, Kähkönen K (toim.) *Esteettä eteenpäin – maahanmuuttajien osaamisen arviointi haku- ja valintavaiheessa*, 11–20. Hämeenlinna: Hämeenlinna University of Applied Sciences.
- Tilastokeskus 2020. Väestörakenne. Saatavissa: <https://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/ulkomaalaistaustaiset.html>
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2016).
- Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019 ja valtioneuvoston periaatepäätös valtion kotouttamisohjelmasta. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2016). TE-toimistoille suunnattu palvelukysely. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2017). Maahanmuuttajien koulutuspolkujen nopeuttaminen ja joustavat siirtymät -työryhmän loppuraportti ja toimenpide-esitykset (2017). Helsinki.
- Valtioneuvosto (2019). Hallituksen toimintasuunnitelma. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta (2019). Valtioneuvoston julkaisuja 2019:27.
- Valtionalouden tarkastusvirasto (2018). Kotoutumiskoulutus. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2018. Helsinki.

LIITTEET

Liite 1. Alkuperäiset tutkimuskysymykset ja tarkentavat alakysymykset

Alkuperäiset tutkimuskysymykset alakysymyksineen esitetään alla. Tulosten raportoinnissa tutkimuskysymysten järjestystä vaihdettiin.

Työikäisten maahanmuuttajien työllisyys- ja koulutuspalvelut ja niiden tuloksellisuus

Tutkimuskysymys 1. Millaisia koulutus- ja työllistymispalveluita kotoutumissuunnitelman saaneille työikäisille on tarjolla ja mikä on niiden tuloksellisuus?

1. Mitkä ovat tyypillisimpiä palvelupolkuja eri maahanmuuttajaryhmille (esim. oleskeluperuste, työ- ja toimintakyky, työmarkkinastatus, sukupuoli, ikä, maassaoloaika, koulutus, osaaminen jne.)?
2. Millaisia alueellisia (pienet, keskisuuret ja suuret kunnat) eroja palveluiden tarjonnassa ja niihin liittyvissä käytännöissä on?
3. Millaisia pullonkauloja koulutus- ja työllistymispolkuihin liittyy (esim. ohjaus, toimeentuloon liittyvät kannustimet, koulutuksen tarjonta, kielitaitovaatimukset, tietojärjestelmät?)
4. Miten eri toimijoiden (esim. TE-toimistot, oppilaitokset, korkeakoulut, kunnat, kuntien osaamiskeskukset, palveluntuottajat, työnantajat) yhteistyö on järjestetty?
5. Miten kotoutumiskoulutusta on onnistuttu yhdistelemään joustavasti muiden työhallinnon palveluiden (esim. työkokeilut ja palkkatuki) ja koulutuspalvelujen (esim. ammatillinen koulutus) kanssa?
6. Miten maahanmuuttajien palvelupolkuja ja niihin ohjaamista tulisi kehittää ja systematisoida?

Maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen mallit ja niiden hyödyntäminen

Tutkimuskysymys 2. Millaisia maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen malleja Suomessa on ja miten niitä hyödynnetään?

1. Millaisia maahanmuuttajien ohjaamisessa ja koulutuksessa käytettyjä osaamisen tunnistamisen malleja Suomessa on (TE-hallinto, koulutustoimijat, kunnat, osaamiskeskukset, hankkeet ml. kotona lapsia hoitavat)?
2. Missä vaiheessa/vaiheissa osaamista kartoitetaan ja tunnistetaan?
3. Miten toteutettua osaamisen tunnistamista hyödynnetään?

Kotoutumiskoulutuksen ja palvelupolkujen toimiminen

Tutkimuskysymys 3. Miten kotoutumiskoulutus ja palvelupolut toimivat tällä hetkellä?

1. Miten kotoutumissuunnitelman eri palvelupolut ovat yhteydessä työllistymiseen?
2. Millaisia ovat eri koulutus- ja työllistymispolkujen tyypilliset volyymit ja kestot? Millaisia tarvelähtöisiä asiakasryhmiä kohderyhmästä voidaan tunnistaa? Miten kotoutumiskoulutus, omaehtoinen koulutus ja muut palvelut tavoittavat määritellyt asiakasryhmät?
3. Millaisia minimistandardeja kotoutumiskoulutukselle tulisi asettaa huomioiden alueelliset ja asiakasryhmittäiset erot?
4. Millaisia vaihtoehtoisia tapoja (=järjestämistapa) on järjestää maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus niin, että se tukee minimistandardien täyttymistä? Mitkä ovat vaihtoehtoisten mallien kustannusarviot? Mitä muita kehittämistoimia tulisi toteuttaa kotoutumiskoulutuksen minimistandardien täyttämiseksi?

Liite 2. Tutkimuskatsauksen aineistoon valikoidut julkaisut

- Aho Simo & Mäkiäho, Ari (2017). Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus.
- Airas, Maija, David Delahunty, Markus Laitinen, Marja-Liisa Saarilampi, Tuomas Sarparanta, Getuar Shemsedini, Heidi Stenberg, Hilla Vuori & Hanna Väättäinen (2019). Taustalla on väliä. Ulkomaalaistaustaiset opiskelijat korkeakoulupolulla.
- Ala-Kauhaluoma, Mika, Sari Pitkänen, Jukka Ohtonen, Farid Ramadan, Lotta Hautamäki, Mirkka Vuorento & Hanna Rinne (2018). Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta.
- Arola, Tuija (2015). Maahanmuuttajataustaisen tutkinnon suorittajan henkilökohtais-taminen näyttötutkinnoissa.
- Bontenbal, Ilona & Nathan Lillie (2019). The Role of the Third Sector in the Labour Market Integration of Migrants, Refugees and Asylum Seekers in Finland.
- Eronen, Antti, Valtteri Härmälä, Signe Jauhiainen, Hanna Karikallio, Risto Karinen, Antti Kosunen, Jani-Petri Laamanen & Markus Lahtinen (2014). Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapolit. palvelut.
- Gauffin, Karl & Eveliina Lyytinen (2017). Working for Integration – A Comparative Analysis of Policies Impacting Labour Market Access among Young Immigrants and Refugees in the Nordic Countries.
- Hagman Noora, Anne Laitinen-Saunio & Eija Asikainen (2020). ”Enemmän aikaa ja pysyvyyttä, että asiakasta ei aina lähetetä pois, jollekin toiselle taholle”. Työ- ja elinkeinotoimiston asiantuntijoiden ja esihenkilöiden käsityksiä maahan muuttaneiden ohjauksesta.
- Hievanen, Raisa, Tarja Frisk, Hanna Väättäinen, Kirsi Mustonen, Juha Kaivola, Arja Koli, Sari Liski, Virva Muotka & Anu Wikman-Immonen (2020). Maahanmuuttajien koulutuspolut. Arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetukselta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta.
- Huhta, Ari, Taina Tammelin-Laine, Tuija Hirvelä, Reeta Neittaanmäki & Elina Stordell (2017). Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen tulosten ennustaminen lähtötason arviointien perusteella.
- Kananen Marko & Tiina Sotkasiira (2015). ”They’re Here and We’re Going to Have to Do the Best We Can”: Integration of Somali Immigrants in Lieksa and Fort Morgan.
- Kettunen, Pekka (2020). Kuntien maahanmuuttopalvelut: haasteita ja hyviä käytäntöjä.
- Kärkkäinen, Katarzyna (2017). Learning, Teaching and Integration of Adult Migrants in Finland.
- Kokkonen, Lotta, Sari Pöyhönen, Nina Reiman & Tuija Lehtonen (2019). Sosiaaliset verkostot ja kielenoppiminen: kohti uutta ajattelua kotoutumiskoulutuksessa.
- Lehtoaro, Salla, Laura Hietapakka, Anu Kaihlanen, Tarja Heponiemi & Anna-Mari Aalto (2018). Ammatillinen koulutus ja kielikoulutus edistävät

ulkomaalaistaustaisten hoitajien ja lääkäreiden työllistymistä Suomessa. Tuloksia Monikulttuurinen hoitajan ja lääkärin työ -tutkimuksesta.

- Lehtonen, Tuija & Nina Reiman (2019). Kotoutumiskoulutus muuttaa muotoaan: akateemisia taitoja rakentamassa.
- Lepola, Laura (2017). Ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajille järjestämä korkeakouluopintoihin valmentava koulutus vuosina 2010-2017.
- Matinheikki-Kokko, Kaija (2018). Maahanmuuttajataustaisten ammattilaisten täydennyskoulutus haastaa ammatillisen opettajuuden.
- Mattila, Markku & Krister Björklund (2013). Tomaatteja, teollisuutta ja monikulttuurisuutta.
- OECD (2018). Working together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland.
- Owal Group (2018). Selvitys kotoutumiskoulutuksen malleista Turussa ja pääkaupunkiseudulla.
- Pöyhönen, Sari, Minna Suni & Mirja Tarnanen (2019). Kieli kotouttamispolitiikan ytimessä. Aikuiset maahanmuuttajat matkalla työelämään.
- Ronkainen, Reetta & Minna Suni (2019). Kotoutumiskoulutus kielikoulutuksena: kehityslinjat ja työelämäpainotus.
- Sarvimäki, Matti & Kari Hämäläinen (2016). Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs.
- Seilonen, Marja & Minna Suni (2016). Ohjeita, tietoa ja turvaa kielen keinoin. Ulkomailta palkatut sairaanhoitajat ammatillista suomen kielen taitoaan osoittamassa.
- Sotkasiira, Tiina (2018). Kotoutumista vai hyvinvointia? Metafora-analyysi syrjäseutujen kotopalveluista.
- Teräs, Marianne & Lasonen Johanna (2015). Osaamisen tunnustamista vai osaamisen ohittamista? Maahanmuuttajat suomalaisessa työelämässä.

Katsaukseen valikoitujen tutkimusten tarkat julkaisutiedot ovat raportin lähdeluettelossa.

Liite 3. Lisätietoja valtakunnallisesta kyselystä

Taulukko L1. Kyselyyn vastanneiden maahanmuuttaja-asiakkaat

n=267	En osaa sanoa	Ei lainkaan	Alle 50 % asiakkaista	Yli 50 % asiakkaista	Kaikki
Maahanmuuttajia on asiakkaanani					
Asiakkaista on aikuisia	2 %	3 %	19 %	27 %	49 %
Asiakkaista on naisia	9 %	6 %	43 %	40 %	3 %
Asiakkaista on luku- ja kirjoitustaidottomia	8 %	33 %	54 %	6 %	0 %
Maahanmuuttaja-asiakkaat ovat					
vasta maahan muuttaneita henkilöitä	5 %	21 %	48 %	19 %	7 %
kotoutumisajalla olevia henkilöitä	10 %	15 %	27 %	33 %	15 %
kotoutumisajan päättäneitä henkilöitä	10 %	17 %	42 %	21 %	9 %
Asiakkaiden maahantulon peruste on					
opiskelu	19 %	29 %	45 %	6 %	2 %
työnteko	17 %	23 %	48 %	11 %	0 %
elinkeinonharjoittaminen	26 %	37 %	36 %	1 %	0 %
perheside Suomeen	16 %	6 %	61 %	15 %	1 %
paluumuutto	27 %	39 %	32 %	1 %	0 %
kansainvälinen suojelu (turvapaikanhakija, pakolainen)	12 %	8 %	41 %	31 %	9 %
Maahanmuuttaja-asiakkaista on					
työ- ja toimintakyvyn haasteita omaavia	11 %	10 %	52 %	25 %	3 %
työmarkkinoiden ulkopuolella olevia	10 %	18 %	43 %	24 %	4 %
työssä olevia	12 %	21 %	62 %	4 %	1 %
koulutuksessa olevia	7 %	10 %	33 %	34 %	17 %
Maahanmuuttaja-asiakkaiden koulutustaso on					
ei ammatillista tai akateemista koulutusta	10 %	8 %	41 %	37 %	3 %
ammatillisen koulutuksen suorittaneita	12 %	7 %	67 %	14 %	0 %
akateemisen koulutuksen suorittaneita	12 %	16 %	63 %	8 %	1 %

Liite 4. Kansainvälisiä hyviä käytäntöjä Ruotsista

Keräsimme tässä hankkeessa myös hyviä käytäntöjä kolmesta kotoutujien tueksi rakennetusta toimenpiteestä Ruotsissa. Näitä ovat asettautumisohjelma Etableringsprogrammet, pikareitti Snabbspåret ja tuetun työllistymisen malli Etableringsjobb. Asettautumisohjelma ja pikareitti ovat jo olleet käytössä ja niiden toimivuutta on mahdollista arvioida, kun taas Etableringsjobb on vasta suunnitteilla oleva uudistus.

Ruotsissa kerätty aineisto toimii täydentävänä vertailuaineistona, jota on hyödynnetty myös toimenpidesuosituksia suunniteltaessa. Raportissa pyrittiin kartoittamaan kunkin toimenpiteen osalta vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Mihin pullonkauloihin toimenpiteet vastaavat?
- Miten eri toimijoiden yhteistyö on järjestetty?
- Miten kototutustumiskoulutusta ja muita työhallinnon palveluita ja koulutuspalveluita on onnistuttu yhdistelemään?
- Miten osallistujia ohjataan näille poluille, niiden sisällä ja niiden jälkeen?
- Miten näiden toimenpiteiden koetaan onnistuneen ja miten niitä pitäisi kehittää?

Tietojen koostamisesta vastasivat Oxford Researchin Ruotsin toimiston tutkijat Suomen tutkimusryhmän tekemän pohjan mukaisesti. Ruotsin tutkijat koostivat laajan raportin kartoituksen tuloksista. Koosteen suomenkielien käännös on julkaistu itsenäisenä osaraporttina osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja⁵. Tässä alaluvussa tarkastellaan tiivistetysti Ruotsin raportin tuloksia edellä mainittujen tutkimuskysymysten kautta.

Etableringsprogrammet – pakolaistaustaisten maahanmuuttajien asettautumisohjelma

Asettautumisohjelma on suunnattu pakolaisille, toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille ja näiden ryhmien iältään 20–64-vuotiaille perheenjäsenille, jotka määritellään vastasaapuneiksi maahanmuuttajiksi⁶. Sen taustalla on vuonna 2010 voimaan tullut laki

5 Osaraportti julkaistiin 10.9.2020. Kirjoittajat: Sirin Celik, Jennie Persson & Lisa Karlsson, Oxford Research. Suomenkielinen käännös alkuperäisestä tekstistä. Raportti [ladattavissa Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valtosta](#).

6 Vastasaapunut henkilö on Ruotsiin ensimmäistä kertaa saapunut pakolainen tai maahanmuuttaja, joka on otettu kunnan pakolaisvastaanottotoimiin ja kuuluu vakiinnuttamissäädöksen piiriin. Henkilö saa oleskeluluvan, kun hän alkaa asumaan kunnassa, ja häntä kuvataan ”vastasaapuneeksi” 24 kuukauden ajan alkaen siitä, kun kunta on myöntänyt henkilölle oleskeluluvan ensimmäisen kerran, ja henkilö on täten myös osa vakiinnuttamissäädöksen alaista vakiinnuttamisohjelmaa.

(2010:197), joka koskee joidenkin vastasaapuneiden maahanmuuttajien asettautumista⁷ ja sääntelee vastuuta ja toimia. Uudistuksessa aiemmin kuntien vastuulla olleet palvelut siirrettiin työvoimaviranomaisille. Näin saatiin luotua aiempaa keskitetymin hallintoitu järjestelmä, jonka yhtenä osana on esimerkiksi tehokkaampi tiedonkeruu ja -hallinta. (Andersson Joona: 2020, 4.)

Tavoitteena on edesauttaa ja nopeuttaa vastasaapuneiden maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä yksilöllisemmän ohjauksen avulla. Ohjelmalla on lisätty työvoimapalveluissa työskentelevälle viranomaiselle mahdollisuutta räätälöidä menettelytapoja asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden ja vahvuuksien mukaan. Ohjelmaan osallistuvilla henkilöillä on sen puitteissa sekä runsaasti valinnanvapautta että vastuuta. Koko ohjelmaan osallistuminen itsessään perustuu vapaaehtoisuuteen: Asettautumisohjelma ei ole pakollinen yhdellekään ryhmälle, mutta siihen osallistumiseen annetaan taloudelliset kannustimet.

Asettautumiskorvauksen määrä on asetettu suhteellisen korkealle tasolle⁸ ja korvauksen voi saada ainoastaan osallistumalla ohjelmaan. Korvauksen saaminen riippuu sille asetetuista ehdoista ja se voidaan perua, mikäli osanottaja ei noudata henkilökohtaista suunnitelmaansa. Yksilön vastuuseen kuuluu esimerkiksi saapua aikataulun mukaisesti työvoimatoimiston (Arbetsförmedlingen) kanssa sovittuihin tapaamisiin ja hänen on osallistuttava ohjelman aktiviteetteihin sovitun aikataulun mukaisesti. Hänen on myös palautettava aktiivisuusraporttinsa ajoissa. Osanottajaa vaaditaan myös hakemaan samanaikaisesti hänen profiiliinsa sopivia töitä. Ohjelmaan osallistuu vuosittain 12 300–37 500 osanottajaa. (Arbetsförmedlingen 2020). Jos osanottaja ei löydä työ- tai opiskelupaikkaa asettautumisohjelman 24 kuukauden keston aikana, hänelle tarjotaan mahdollisuus jatkaa muissa työvoimatoimiston tarjoamissa ohjelmissa.

Toimijat

Asettautumisohjelman toteuttamisessa suurin rooli on työvoimapalveluilla. Ruotsin sosiaaliturvalaitos vastaa asettautumiskorvauksen arvioimisesta ja määrittämisestä ja kunnat vastaavat yhteiskuntaopinnoista⁹ ja ruotsin kielen opintojen järjestämisestä (Svenska för invandrare, SFI), mutta voivat myös tarjota työmarkkinakoulutusta tai hyvinvointia ja terveyttä edistäviä toimia osallistujan taustan ja tarpeiden mukaan.

7 Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, ks. [Sveriges riksdag](#).

8 Kesäkuussa 2020 asettautumiskorvauksen määrä oli 308 Ruotsin kruunua päivässä viitenä päivänä viikossa.

9 Nk. samhällsorientering för nyanlända, jossa tuntimäärä nostettiin 60 tunnista 100 tuntiin helmikuusta 2020 alkaen, ks. esim. [Regeringskansliet](#).

Kotoutumiskoulutuksen yhdistäminen muiden työvoima- ja koulutuspalvelujen kanssa

Asettautumisohjelmassa osallistujilla on 45 eri toimenpidevaihtoehtoa, joiden joukosta nämä voivat valita itselleen sopivimmat kurssit, koulutukset, harjoittelut tai tukitoimet. Osa opinnoista, kuten samhällsorientering – koulutus (yht. 100h) sekä ruotsin kielen opinnot, ovat kaikille pakollisia. Näiden lisäksi henkilökohtaiseen suunnitelmaan voi kuulua esimerkiksi työharjoittelut, työnhaussa annettavan tuki, opastusta ja tukea oman yrityksen perustamiseen sekä taitojen validointiprosessi.

Ohjelmaan sisältyy myös kouluttautumisvelvollisuus, mikäli työvoimapalveluiden ohjaaja määrittelee sen tarpeelliseksi henkilön työpolun edistämisen näkökulmasta. Opintoja voi myös jatkaa asettautumisohjelman jälkeen joko kielikursseina tai esimerkiksi kieli- ja ammattiopinnot yhdistävinä yhdistelmäkoulutuksina, joita useat kunnat nykyään tarjoavat. Näihin koulutuksiin osallistuvat henkilöt voivat hakea tavanomaista CSN-opintorahaa tai opintolainaa¹⁰.

Asettautumisohjelman arviointia

Työvoimapalveluiden raportin (2018) mukaan asettautumisohjelmasta työmarkkinoille tai opintoihin siirtyneiden henkilöiden määrä on kasvanut vuosittain ohjelman käynnistämisestä saakka (Arbetsförmedlingen 2018). Tähän ovat myötävaikuttaneet työn jatkuvuus sekä panostaminen toimenpiteiden huolelliseen kohdentamiseen. Yksi merkittävä tekijä ennen koronakriisiä vallinneen vahvan taloustilanteen lisäksi on myös panostaminen työnhakijan ja työpaikan vastaavuuteen (matching). Lisäksi parempi tietopohja vastasaapuneiden henkilöiden tuen tarpeesta heidän pyrkiessään eteenpäin koulutus- ja työpoluilla (mt.) on edistänyt asettautumisohjelmasta eteenpäin siirtymistä.

Toisaalta Työmarkkina- ja koulutuspoliittinen arviointi-instituutti (Andersson Joona: 2020) on moittinut asettautumisohjelmaa siitä, että sen räätälöidyistä suunnitelmista huolimatta merkittävä osa vastasaapuneista henkilöistä osallistuu asettautumisohjelmassa ollessaan työelämäänsä valmistaviin toimenpiteisiin. Vain pieni osa osanottajista osallistuu suoranaisesti työmarkkinoille suuntaaviin toimenpiteisiin, kuten työmarkkinakoulutukseen tai tuettuun työntekoon. (Andersson Joona: 2020).

Työvoimapalveluiden oman arvion mukaan asettautumisohjelmaa tulisi kehittää parantamalla kartoitusprosessia, vastasaapuneiden naisten osaamisen tunnistamista sekä digitaalisten palveluiden hyödyntämistä (Arbetsförmedlingen 2018). Valtionkonttori (Statskontoret) puolestaan on arvioinut, että esimerkiksi osallistujilta vaadittavien aktiivisuusraporttien käsittely lisää hallinnollista työvoimaviranomaisten taakkaa. Asettautumisohjelman

10 CSN hallinnoi ruotsalaista opintotukijärjestelmää, ks. [CSN](#).

osanottajien on annettava ajankäytöstään ja toimistaan aktiivisuusraportteja kuukausittain. Raportointijärjestelmä on sähköinen ja raportointi tehdään työvoimapalveluiden verkkosivuston kautta. Tästä huolimatta työvoimatoimiston virkailija tarkistaa aktiivisuusraportin kuukausittain ja päättää, onko osanottaja edelleen oikeutettu saamaan tukea. Tämä lisää viranomaisten hallinnollista taakkaa, sillä verkkoraportoinnin hyödyntämisestä huolimatta raportit käsitellään edelleen paperiversiona (Statskontoret 2019).

Kunnilla on asettautumisohjelman roolituksen mukaan velvollisuus seurata ohjelman ulkopuolelle jääneitä henkilöitä aktiivisesti ja yrittää saada heidät mukaan ohjelmaan, mutta käytännössä tämä on osoittautunut hankalaksi. Tämän työn tuloksia on yritetty parantaa eri tavoilla. Kunnat ovat esimerkiksi voineet hakea valtion rahoitusta ohjelmille, jotka parantavat pääsyä asettautumisohjelman toimiin myös vanhempainvapaan aikana. Tavoitteena on tarjota naisille paremmat mahdollisuudet nopeaan kotoutumiseen. (Nordiska Ministerrådet 2018).

Snabbspår – pikareitti

Snabbspåret tai Snabbspår (suomeksi ”pikareitti”) on kolmikantaisella sopimuksella laadittu malli kotoutujien työllistymisen nopeuttamiseksi. Sen toimet on suunnattu henkilöille, jotka ovat juuri saapuneet Ruotsiin ja joilla on koulutusta tai ammatillista kokemusta työvoimapulasta kärsiviltä toimialoilta. Pikareittiin osallistuakseen osanottajalla on oltava kokemusta tai koulutusta työvoimapulasta kärsivältä alalta ja hänen on oltava kirjattuna työnhakijaksi työvoimatoimiston rekisteriin. Lisäksi yhden seuraavista kriteereistä on täyttyvä (Arbetsförmedlingen 2020b):

Henkilö osallistuu asettautumisohjelmaan tai on osallistunut siihen edeltävien 12 kuukauden aikana;

Henkilöllä on voimassa oleva asettautumissuunnitelma tai hänen asettautumissuunnitelmansa mukaiset toimet ovat päättyneet edeltävien 12 kuukauden aikana; tai

Henkilölle myönnetystä oleskeluluvasta on kulunut enintään 3 vuotta.

Malli on vähitellen kasvanut kattamaan yli 30 alaa (Arbetsförmedlingen 2019). Tähän mennessä pikareitteihin on osallistunut yhteensä 9000 osanottajaa, joista 70% on miehiä. Tosin suurimman, opettajille tarkoitetun pikareitin osallistujista, noin 70% on naisia.

Pikareittejä on tarjolla esimerkiksi terveysalan ammattilaisille, puualan työntekijöille, insinööreille ja tekniikoille sekä henkilöille, joilla on yhteiskuntatieteellisten alojen, kuten talous- ja lakiteknisten alojen, tutkinto. Kukin kolmikantaisen sopimuksen osapuoli voi tehdä aloitteen uuden pikareitin luomisesta tietylle toimialalle. Tällä hetkellä keskustellaan

pikareitistä, joka koskisi vain taloustieteilijöitä (jotka kuuluvat nyt yleisempään, useampia yhteiskuntatieteellisiä ammatteja sisältävään pikareittiin).

Toimijat

Työvoimatoimisto, työnantajat, työmarkkinaosapuolet ja kansalliset virastot hallinnoivat yhdessä eri pikareiteillä tehtäviä toimenpiteitä. Pikareitti on jaettu kolmeen osaan, osaan, joissa pyritään kartoittamaan henkilön aiemmat taidot, arvioimaan ja todentamaan henkilön kyvyt ja lisäämään henkilön osaamista koulutuksen ja harjoittelun avulla. Pikareitti onkin siis tärkeä nähdä ”toimenpiteiden ketjuna”, eikä yhtenä tiettynä työmarkkinaohjelmana.

Pikareittien toimenpiteet vaihtelevat sen mukaan, millaisia tarpeita niihin osallistuvilla työmarkkinaosapuolilla on. Ne riippuvat myös osanottajien taidoista ja työkokemuksesta sekä työmarkkinoiden senhetkisistä tarpeista. Eri reittien sisältämiä toimenpiteitä ovat esimerkiksi kielikoulutus, työharjoittelu tai muu työpaikalla tapahtuva koulutus, osaamisen validointi ja tarkoituksenmukaiset lisäkoulutukset.

Validointiprosessiin on kiinnitetty entistä enemmän huomiota, sillä sen katsotaan olevan avaintekijä tehokkaammin toisiaan vastaavien osallistujien ja työnantajien yhteen saattamisessa. Eri osapuolilla on myös tässä omat tehtävänsä. Työvoimapalveluiden sivuilta on löydettävissä esimerkki vaikkapa kokeille suunnatun pikareitin validointiprosessista¹¹.

Eri palveluiden hyödyntäminen

Pikareitti on jaettu kolmeen osaan, joiden puitteissa ohjelmaan osallistuvat toimijat kartoittavat henkilön aiemmat taidot, arvioivat ja todentavat henkilön kyvyt ja lisäävät heidän osaamistaan koulutuksen ja harjoittelun kautta. Pikareitti onkin siis tärkeä nähdä ”toimenpiteiden ketjuna”, eikä yhtenä tiettynä ohjelmana.

Pikareittien arviointia

Viime aikoina on keskusteltu pikareittijärjestelmän laajentamisesta, mutta samaan aikaan pikareittien osanottajamäärä laskenut. Tämä johtuu pääasiassa asettautumisohjelman osanottajamäärän laskemisesta. Mallin kohderyhmää pyritään tulevaisuudessa mahdollisesti laajentamaan myös niihin vastasaapuneisiin henkilöihin, joiden puoliso on syntynyt Ruotsissa. Pikareitin kohderyhmää siis laajennetaan ennemmin tai myöhemmin kattamaan maahanmuuttajaryhmiä, jotka eivät osallistu asettautumisohjelmaan.

11 Arbetsförmedlingen, Snabbspår för nyanlända kockar. [Lue pdf.](#)

Jokaista yksittäistä pikareittiä on yritetty seurata ja arvioida. Saadut tulokset ovat olleet vaihtelevia. Tulosten tarkastelussa tulisikin huomioida eri pikareittien suunnittelumallit ja niihin liittyvät erilaiset toimenpiteet. Kohdetoimialalleen työllistyneiden osanottajien mukaan yksi menestyksekkäimmistä pikareiteistä on ollut eläinhoitajille suunnattu reitti. Lähes kaikkien osanottajien kerrottiin saaneen toimiluvan ammatissa toimimiseen pikareitin ansiosta. Menestyksen avaintekijöiksi kuvattiin hyvä työmarkkinaosapuolten välinen viestintä ja oppilaitoksen tehokas osallistuminen.

Kokeille suunnatun ja ensimmäisenä käyttöön otetun pikareitin havaittiin kohdanneen enemmän ongelmia (Arbetsförmedlingen 2019). Osanottajat työllistyvät sektorilla usein muulla työnimikkeellä kuin kokiksi tai he työllistyvät täysin eri toimialalle. Ruotsin kielen huono osaaminen on pikareitin suurimpia ongelmia ja este sille, etteivät osanottajat työllisty osallistuttuaan pikareittiin ja muuhun lisäkoulutukseen¹². Kielitaito on erityisen tärkeä terveydenhoitoalan ammateissa toimiville ja opettajille suunnatuilla pikareiteillä.

Tilastojen puute on myös merkittävä SS:ään kohdistetun kritiikin aihe. Huolta on herättänyt myös se, että asettautumishjelmaan osallistuvien määrään suhteutettuna SS:n osanottajien kokonaismäärä on edelleen melko alhainen.

Etableringsjobb

Etableringsjobb (EJ) on vastikään esitelty malli, joka pyrkii tukemaan vastasaapuneiden ja pitkäaikaistyöttömien henkilöiden siirtymistä Ruotsin työmarkkinoille. EJ käynnistettiin ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen yhteistyönä. Järjestöt ja liitot sopivat uudenlaisesta työllistämismallista, joka perustuu työehtosopimuksissa määriteltyihin palkkatasoihin. Mallin mukaan työnantaja maksaa vain osan palkasta ja valtio hyvittää työehtosopimuksen vähimmäispalkkatason alle jäävän osan päivärahalla, joka maksetaan suoraan ohjelman puitteissa työllistyneelle henkilölle.

EJ-mallin osanottajan tulee täyttää tietyt vaatimukset. Osallistuakseen EJ-malliin henkilöltä edellytetään vähintään kahden vuoden pitkäaikaistyöttömyyttä tai kuluneen 36 kuukauden aikana saatua oleskelulupaa. Lisäksi edellytetään, että osanottaja ei ole saanut säännöllistä palkkaa mistään työstä edeltävän 12 kuukauden aikana (Almega 2019). Tähän liittyen todetaan myös, että EJ:tä ei saa yhdistää muihin työllistymistukiin. EJ-mallissa päivärahan käsittelystä vastaa työvoimatoimisto ja päivärahan hakeminen on osanottajan omalla vastuulla.

¹² Marie Lindbäck (2020), pikareitin kansallinen koordinaattori, Ruotsin julkinen työvoimapalvelu.

Uuden mallin valmisteluun on monta syytä, joista merkittävin on olemassa olevien työllistymisen lisäämiseen pyrkivien mallien kyvyttömyys tuottaa haluttuja tuloksia. Lisäksi kasvaneen ja tällä hetkellä ennätyksellisen korkealla olevan työllisyysasteen odotetaan laskevan alkavan taloustaantumana myötä. Arvioiden mukaan noin 32% kaikista Ruotsissa olevista työttömistä on pitkäaikaistyöttömiä ja työttömyysluvut ovat vastasaapuneiden henkilöiden keskuudessa huomattavan korkeat. Yritykset ovat myös raportoineet kasvavasta työvoimapulasta viimeksi kuluneen viiden vuoden aikana (Regeringskansliet 2019a; Regeringskansliet 2019b).

Toimijat

Mallissa työnantajalla säilyy täysi työnantajan vastuu, vaikka valtio tukee työsuhteita. Uuden mallin sopimuksessa todetaan, että työntekijälle pitää antaa mahdollisuus hankkia asiaankuuluvaa tietoa ja työkokemusta työnantajan alaisuudessa enintään kahden vuoden ajan. Työsuhteen tulisi tämän jälkeen johtaa pysyvään työpaikkaan saman työnantajan alaisuudessa. Sopimuksessa todetaan myös, että työntekijälle pitää antaa mahdollisuus osallistua SFI:hin ja muihin pienempiin kursseihin, joista työntekijä ja työnantaja sopivat keskenään.

Julkisen sektorin vastuulla on valvoa sitä, että työsuhteiden ja työntekijöiden vaatimukset täytetään. Prosessin ensimmäisessä vaiheessa työvoimatoimiston on varmistettava, että osanottajien pätevyys riittää tietyssä työpaikassa työskentelemiseen.

Prosessin nykytilanne

EJ:n malli eroaa nykyisistä tuetuista työllistämismalleista siinä, että tuki maksetaan suoraan työllistetylle henkilölle. Tämän vuoksi vaaditaankin lakimuutosta, jotta voidaan varmistaa, että valtion päivärahojen maksu suoritetaan lain mukaisesti. Lain avulla halutaan määritellä esimerkiksi sosiaaliturvamaksuihin liittyvät reunaehdot tilanteissa, joissa valtio maksaa osan henkilön palkasta. Malli piti ottaa käyttöön 1. heinäkuuta 2020, jolloin uuden lain voimaantulusta ehdotettiin, mutta prosessi on viivästynyt. Uusi malli on herättänyt paljon keskustelua ja poliittiset näkemykset eroavat merkittävästi sen suhteen, voiko EJ tuottaa haluttuja tuloksia. Tästä syystä esimerkiksi malliin osallistuvien yritysten kriteereihin on tähän liittyen tehty suuria muutoksia.

Viimeisin asiaan liittyvä tapahtuma on parlamentille 12. maaliskuuta 2020 jätetty lakiesitys¹³. Esitys sisältää lainsäädännöllisiä muutoksia, joilla voitaisiin luoda olosuhteet päivärahan käyttöön ottamiseksi henkilöille, jotka on työllistetty tulevan uuden tuetun työllistämismallin mukaisesti. Esityksessä on lisäksi ehdotuksia järjestelmän hallinnon kehittämiseksi ja virheellisten maksujen välttämiseksi. Lain odotetaan astuvan voimaan 1. lokakuuta 2020.

13 Esitys 2019/20:117. Förutsättningar för etableringsjobb och vissa frågor om kontroll inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Tukholma: Arbetsmarknadsdepartementet. [Luettavissa sivulla Regeringskansliet](#).

Liite 5. Aineistosta nostettuja hyviä olemassa olevia käytäntöjä ratkomaan tunnistettuja pullonkauloja

Käytäntöjä tukemaan yksilön ohjausta

Esimerkkinä hyvästä käytännöstä Tampereella asuvat haastateltavat kehuivat Mainio-keskuksen tarjoamaa monikielistä ja myötäelävää tukea. Maahanmuuttajainfo Mainio on kaikille avoin ja ilmainen neuvontapalvelu, joka palvelee 16 eri kielellä - kaikki neuvovat myös suomeksi. Mainiosta saa tietoa ja neuvoja arjen asioihin (asuminen, työ, koulutus, oleskelulupa, terveydenhoito, sosiaalipalvelut, toimeentulon tuet).

Erilaiset yhden luukun periaatteella toimivat ohjaus- ja neuvontapisteet koetaan yleisemminkin hyväksi tavaksi tehostaa ohjausta. ALPO-hankkeessa kehitettyjä omakielisistä neuvonta- ja ohjauspalveluista on saatu hyviä kokemuksia, joiden pohjalta palveluja on myös vakinaistettu kuntiin. Positiivisia kokemuksia on myös International House Helsinki -mallin mukaisesta yhden luukun mallista, jossa kiinnitetään huomiota erityisesti työllistymiseen. Hyviksi havaitut ohjaus- ja neuvontapalvelupisteet voivat olla esimerkiksi kunnan ja TE-palveluiden yhteisiä neuvontapisteitä, jollainen toimii Helsingissä Työllisyyden palvelutorin nimellä. Siellä kunnan työntekijä käy opastamassa kolme kertaa viikossa Palvelutorilla, minkä lisäksi kunta ja TE-palvelut järjestävät yhdessä mm. digikoulutusta.

Työpajassa nousi esiin hyviä kokemuksia pitkäaikaistyöttömien maahanmuuttajien pitkänteisestä henkilökohtaisesta tuesta. Myös maahanmuuttajajärjestöjen toimimiseen työnhaun tukena oltiin tyytyväisiä. Näiden toimintamallien kustannushyödyt on pystytty todentamaan esim. Vantaalla, Tsemppataan yhdessä-hankkeessa, joten mallin skaalaamiseen olisi hyviä perusteluja. Hankkeen sivujen mukaan ”toimintamallin vahvuutena on ollut asiakkaiden helppo tavoittaminen, jatkuva yhteistyö kunnan, TE-toimiston ja järjestöjen tsemppareista koostuvan tiimin välillä, sekä erityisesti työllisyyden edistämiseen liittyvän tiedon lisääntyminen järjestöissä. Viranomaisten jalkautuminen järjestöihin on edistänyt niin viranomaisten kuin järjestöjen tuntemusta toistensa työn sisällöstä, ja luonut luottamusta toimijoiden välille. Lisäksi tiimin henkilöstöstä yli puolet on itse maahanmuuttaneita, mikä on myös helpottanut asiakkaiden tavoittamista sekä asiakaspalvelun organisointia.”

Koulutus- ja työllisyyspoluille ohjautumiseen on vaikuttanut myönteisesti aidosti poikkihallinnollinen lähestyminen kotouttamistyöhön ja hyvin toimiva yhteistyö – eräänlainen näkemys siitä, että ”kunnassa kaikki kotouttavat”. Monissa kunnissa palvelut ovat rakentuneet sosiaalihuoltolain mukaiselle ohjaukselle, mutta enenevässä määrin ohjausta annetaan moniammatillisemmin kotouttamislain mukaisesti. Se, millä perusteella ohjausta annetaan, vaikuttaa esimerkiksi sivistystoimen ja varhaiskasvatuksen osallistumiseen hallinnonalojen väliseen palvelupolkujen hyödyntämiseen. Erilaiset kehittämis- ja

yhteistyöryhmät keskeisten toimijoiden, kuten ELY-keskuksen, vapaan sivistystyön, ammatillisten oppilaitosten ja TE-palveluiden kesken ovat myös keskeisessä asemassa.

Työhönvalmennus on koettu hyväksi keinoksi, sillä se tarjoaa tukea ja ohjausta sekä maahanmuuttajille että työnantajille. Työhönvalmennuksen lisäksi haastateltavat puhuivat välityömarkkinoista, joissa olisi perustyösopimukseen kirjattuja enemmän mahdollisuuksia taitojen opettelemiseen. Työnantajilla ei ole useinkaan aikaa eikä osaamista maahanmuuttajan syvällisempään perehdyttämiseen, joten yhteisesti TE-palveluiden ja oppilaitosten toteuttamat saattaen vaihtamiset ovat olleet toimivia siirtymävaiheessa.

Joustavampaa kielenopetusta tukevat käytännöt

Pohjanmaalla on tehty räätälöityjä koulutuksia maahanmuuttajille, joilla on heikko kielitaito useista kielikoulutuksista huolimatta ja jotka eivät pysty suorittamaan ammatillista tutkintoa. Opiskelijoille on tarjottu hoiva-avustajakoulutusta ja kiinteistöhuollon koulutusta, joka ei sisällä ilmastointiin liittyvien erityistehtävien suorittamista. Koulutukset sisältävät kielikoulutusta, OPVA-opintoja ja tutkinnon osia. Näissä koulutuksissa on haasteena se, etteivät työnantajat ole useinkaan valmiita työllistämään kuin ammatillisen tutkinnon suorittaneita.

Luki-koulutuksen kokonaisvaltainen toimintamalli on hyvä esimerkki vapaan sivistystyön toteuttamasta luku- ja kirjoitustaidon koulutuksesta, johon on pystytty yhdistämään sosiaalista tukea ja ohjausta. Mallin kehittymiseen on vaikuttanut vuosien 2015–16 turvapaikanhakijatilanne ja etenkin suuri nuorten määrä. Luki-koulutusta kehitettiin esimerkiksi kansanopistoissa Nutukka-kehittämishankkeessa, minkä jälkeen toimintamallit vakiintuivat paikoin osaksi perustyyötä.

Virkailijoiden valmiuksien parantaminen ja työelämälähtöisempi ote

Työhönvalmentajan (tai omavalmentajan) tekemää ohjausta pidettiin toimintana, jota tulisi tehdä laajemmin ja juurruttaa osaksi peruspalveluita. Intensiivistä työhönvalmennusta on toteutettu mm. lukuisissa hankkeissa ja lisäksi osaamiskeskukset ovat ottaneet vastaavan toiminnan palveluvalikoimaansa. Työhönvalmentajan palveluun kuuluu usein sekä maahanmuuttajan että työnantajan tuki työsuhteen alkutaipaleella. Asiakkaille tuki on ollut työhaussa avustamista, työhaussa valmentamista, työelämä tietouden ja -taitojen petraamista sekä asiakkaiden markkinoimista työnantajille. Olennaisena elementtinä on työhönvalmentajan yhteistyö työnantajan kanssa, mikä voi sisältää esimerkiksi lainsäädännössä ja työsopimusasioissa neuvomista ja tukea pulmatilanteissa. Esimerkkinä kokonaisvaltaisesta työelämään ohjaavasta hankkeesta on Tuettua työllistymistä maahanmuuttajalle. Hankkeesta saatiin erittäin hyviä tuloksia ja palvelusta teetettiin

kustannus-vaikuttavuus laskelmat, jotka antavat viitteitä siitä, että palvelu saattaisi olla kannattava ja yhteiskunnalle edullinen.

Keski-Suomessa kansainvälisten opiskelijoiden työllistymistä vaikeuttavat kielitaidon, verkostojen ja työelämäyhteyksien puute. Myönteisiä kokemuksia on saatu opintojen aikaisista yhteistyöhankkeista, jonne kansainväliset opiskelijat ovat menneet harjoitteluun ja saaneet sitä kautta töitä. Siirtymää ammatillisiin opintoihin on edistänyt se, että aikuisten perusopetuksesta käydään tutustumassa saman organisaation toteuttamaan ammatilliseen koulutukseen.

Kainuussa ammatilliseen koulutukseen ohjautumisessa on koettu hyväksi jalkautuva S2-opetus, jossa suomen kielen opettaja jalkautuu työharjoittelussa tai oppisopimuskoulutuksessa olevan maahanmuuttajan luo opettamaan ammattisanastoa. Toimintamalli on madaltanut työpaikkojen kynnystä työllistää maahanmuuttajia alueella, jossa on vaikea työllistyä ilman suomen kielen taitoa.

Järjestöt tekevät yhteistyötä oppilaitosten kanssa. Esimerkiksi opinto-ohjaajat ovat käyneet auttamassa maahanmuuttajia uravalinnassa vapaaehtoistyönä. Järjestöillä on myös nuorten läksykerhoja, joilla tuetaan ammatillisten ja ammattikorkeakoulutusta suorittavien opiskelua. Järjestöissä on tarjolla non-stop-kieliopintoja, yhteiskuntaan orientoivaa toimintaa sekä ryhmätoimintaa, jossa on mm. vierailijoita työelämästä, työllisyysklinikoita ja muuta ohjausta työllistämiseen sekä yhteistyötä työllistämiseen tähtäävien hankkeiden kanssa.

Järjestöillä on hankkeita myös kotoutumisajan ylittäneiden sekä työmarkkinoiden ulkopuolella olevien työllistämisen tueksi. Järjestöt toimivat etenkin asiakkaiden työllistymisedellytysten parantamiseksi, kuten työ- ja toimintakyvyn vahvistamiseksi, mutta hankkeiden kautta on myös saatu työllistettyä maahanmuuttajia. Pohjanmaalla kunnat tarjoavat tiloja UMAKO-koulutukselle, jonka aikana kotona olevia vanhempia ohjataan yhteiskunnan perusteisiin vapaamuotoisesti esimerkiksi kertomalla yhteisruokailun yhteydessä terveellisestä ravitsemuksesta.

Palvelujen tunnetuksi tekeminen ja digitalisaation mahdollisuudet

TE-palvelujen jalkautuvan työn kautta on saatu palvelujen tunnettuuden lisäämisestä hyviä kokemuksia. Espoossa TE-toimiston edustaja jalkautuu 5–6 kertaa vuodessa luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen palveluohjauspäiville, jonka yhteydessä kerrotaan työllistymistä tukevista palveluista ja koulutukseen hakeutumisesta. Espoossa tehdään oppilaitoksiin jalkautuvaa työtä myös sosiaalipalveluissa, josta sosiaaliohjaajat käyvät antamassa tukea opiskelijoille paikan päällä auttaen heitä löytämään sopivia koulutuspaikkoja tai muita palveluita.

Asiakkaan parempi huomiointi TE-palveluissa

Kun yhteiskehittämistyöpajassa puhuttiin ihmislähtöisten palvelujen kehittämisestä, yhdeksi hyväksi olemassaolevaksi käytännöksi ehdotettiin ”koutsaamo”. Koutsaamo on KYT ry:n hanke <https://www.kyt.fi/koutsaamo2/>, joka tarjoaa työttömille työnhakijoille yksilöllistä ja henkilökohtaista uraohjausta sekä työllistymistä edistäviä ryhmävalmennuksia. Työpajaan osallistunut uraohjaaja luonnehti Koutsaamo palveluksi, jossa ”asiakas on aina oikeassa”. Ohjaaja kertoi työnsä kautta vähitellen oppineensa, että ihmisiä on turha yrittää sovittaa vakioituille poluille. On palveluja käyttävän näkökulmasta miellyttävämpää ja siten lopulta paljon tehokkaampaa ottaa lähtökohdaksi käyttäjän toiveiden kunnioittaminen, ja kokeilla tarjolla olevia keinoja ennakkoluulottomasti, kuin yrittää vakuuttaa käyttäjä jonkun tyypillisemmän polun seuraajaksi.

Asenteisiin vaikuttaminen ja työelämän moninaisuuden edistäminen

Helsingin kaupungilla on pohdittu, voisivatko suuremmat työnantajat mallintaa perehdytysprosesseja valmiiksi ja tuottaa jotakin ”kättä pidempää” perehdytyksen tueksi. Etenkin huutavan työvoimapulan aloilla tämä olisi tärkeää, ja perehdytystä olisi hyvä olla tarjolla muillakin kielillä kuin suomeksi.

Mahdollisena ripeänä ratkaisuna mainittiin eteneminen näyttöön perustuvan työllistymismallin mukaisesti. Hyvänä vertailukohtana pidettiin Ruotsin Snabbspår-työllistymismallia (ks. raportin luku 9.4). Huomiota kiinnitettiin myös yksittäisiin ratkaisuihin, jotka auttavat luomaan luottamusta työelämän suuntaan kuten digitaalinen endorsing (suom. kannatus, suositus) -vaihtoehto työnantajien suosittelemille luotettaville opiskelijoille, harjoittelijoille ja työntekijöille.

Palveluiden parempi integraatio

Järjestöt ovat tukeneet kotona olevien vanhempien kielikoulutusta järjestämällä lastenhoito opintojen ajaksi. Naisten osallistamiseksi tilaisuuksia on järjestetty ilta-aikaan, jotta vertaistoiminta mahdollistuisi paremmin. Järjestöjen palvelupisteissä käy maahanmuuttajia maahantulositystä tai kotoutumisajasta riippumatta. Joillekin maahanmuuttajille kynnys lähteä viranomaispalveluihin on ollut suuri, joten neuvontapisteessä haastattelulla tehty kartoitus on auttanut maahanmuuttajaa ohjautumaan koulutus- tai työllistymispolulle. Kotona oleville vanhemmille annetaan tukea myös kauppakamariverkostoon kuuluvan valtakunnallisen Mothers in Business (MiB) -verkoston kautta.



tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-358-6
ISSN PDF 2342-6799